



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA - EAB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**IMPACTOS DO CONTINGENCIAMENTO NA EXECUÇÃO
DOS GASTOS PÚBLICOS: O CASO DO DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

JOSINALDO DA SILVA BARROS

**BRASÍLIA - DF, BRASIL
2020**

JOSINALDO DA SILVA BARROS

**IMPACTOS DO CONTINGENCIAMENTO NA EXECUÇÃO
DOS GASTOS PÚBLICOS: O CASO DO DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante

BRASÍLIA - DF, BRASIL
2020

JOSINALDO DA SILVA BARROS

IMPACTOS DO CONTINGENCIAMENTO NA EXECUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS: O CASO DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em: _____ / _____ / _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante – Professor Orientador
Programa do Mestrado Profissional em Administração Pública – Instituto Brasiliense
de Direito Público (IDP)

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz – Membro Interno
Programa do Mestrado Profissional em Administração Pública – Instituto Brasiliense
de Direito Público (IDP)

Prof.^a Dr.^a Flávia de Holanda Schmidt – Membro Externo
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

BRASÍLIA - DF, BRASIL
2020

*Dedico este trabalho a Deus e a toda minha
família pelo apoio incondicional ao longo
dessa jornada.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, responsável maior por tudo isso, que até aqui iluminou meu caminho.

À minha esposa Viviane, pessoa com quem amo compartilhar a vida, cuja presença, incentivo e paciência foram essenciais para a conclusão deste trabalho. À nossa pequena “filhinha de quatro patas”, que com seu companheirismo próprio esquentou meus pés por muitas madrugadas durante essa jornada.

Aos meus amados pais e irmãos, pelo amor, carinho, admiração e pelos constantes exemplos que me estimulam a viver na retidão de caráter. A partir deles, também reconheço e agradeço a todos os meus familiares e amigos pela força e incentivo

Ao professor Luiz Ricardo, pela generosidade na partilha do conhecimento, pela orientação segura, pelas intervenções precisas e pela atenção e paciência a mim dispensados durante esse prazeroso período de aprendizagem.

Aos professores Felipe Cruz e Flávia Schmidt, pela pronta aceitação para participarem das bancas de qualificação e defesa e pelas valiosas contribuições para o aprimoramento deste trabalho.

Aos valorosos amigos do Exército Brasileiro e do Departamento de Ciência e Tecnologia, pela camaradagem saudável, pelo incentivo e suporte ao meu crescimento pessoal e profissional.

*“Não cora o livro de ombrear co’o sabre...
Nem cora o sabre de chamá-lo irmão...”*

Castro Alves

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos. Em particular, analisa-se o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército Brasileiro, que é responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional. A análise é precedida por uma breve revisão dos instrumentos de planejamento governamental utilizados pela administração pública. Analisa-se, inicialmente, a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento. Em seguida, a percepção de 42 agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos é analisada com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito. Os resultados confirmam a hipótese de que o contingenciamento tem o potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos, inclusive aqueles relacionados à qualidade. Além disso, revelam que as dotações tendem a concentrar-se no final dos exercícios financeiros, caracterizando aquilo que é pejorativamente chamado de “dezeembrada”. Esse fenômeno favorece a aquisição de produtos ou a contratação de serviços pouco aderentes ao planejamento governamental. No caso das aquisições e das contratações relacionadas às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) na área da defesa, que exigem análises e interpretações técnico-jurídicas refinadas e que, por essa razão, demandam mais tempo para a finalização dos processos licitatórios, as compras efetuadas sem o planejamento requerido têm um impacto especialmente negativo. Esse aspecto coloca o DCT em uma posição particularmente mais vulnerável quando comparado a outros órgãos responsáveis por aquisições ou contratações de produtos e serviços menos complexos.

Palavras-chave: planejamento e orçamento público. execução orçamentária. Contingenciamento. aquisições e contratações públicas. pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I).

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the impacts of expenditure limitations in the execution of public spending. In particular, analyze the case of the Department of Science and Technology (DCT) of the Brazilian Army, which is responsible for planning, guiding, controlling and coordinating science and technology activities, stimulating innovation and promoting the national defense industry. The analysis is preceded by a brief review of the government planning tools used by the public administration. DCT budget execution – which is repeatedly executed under the influence of expenditure limitations – is then analyzed. The perception of 42 agents directly involved with processes related to the execution of public spending is analyzed based on the tabulation of the responses to a questionnaire designed for this purpose. The results confirm the hypothesis that expenditure limitations have the potential to generate negative impacts on the execution of public spending, including those related to quality. In addition, the results reveal that they tend to be concentrated in the last months of each financial year, characterizing what is pejoratively called “*dezembrada*”. This phenomenon favors the purchase of products or the contracting of services that are not fully adherent to government planning. In the case of acquisitions and contracts related to research, development and innovation (RD&I) activities in the defense area, which require refined technical-legal analyzes and interpretations and, for this reason, require more time for the completion of bidding processes, purchases made without the necessary planning have an especially negative impact. This aspect puts the DCT in a more vulnerable position when compared to the other agencies responsible for purchasing or contracting less complex products and services.

Keywords: public planning and budget. budget execution. contingency. public acquisitions and contracts. research, development and innovation (RD&I).

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------------|---|
| AGITEC | Agência de Gestão e Inovação Tecnológica |
| C&T | Ciência e Tecnologia |
| CAEx | Centro de Avaliações do Exército |
| CCOMGEx | Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército |
| CDS | Centro de Desenvolvimento de Sistemas |
| CITEx | Centro Integrado de Telemática do Exército |
| CTEx | Centro Tecnológico do Exército |
| DA Ae | Defesa Antiaérea |
| DCT | Departamento de Ciência e Tecnologia |
| DF | Diretoria de Fabricação |
| DSG | Diretoria do Serviço Geográfico |
| DSMEM | Diretoria de Sistemas e Material de Emprego Militar |
| EPEX | Escritório de Projetos do Exército |
| EB | Exército Brasileiro |
| EME | Estado-Maior do Exército |
| GAO | <i>Government Accountability Office</i> |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| IMBEL | Indústria de Material Bélico do Brasil |
| IME | Instituto Militar de Engenharia |
| IPCA | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo |
| Ipea | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| ND | Nota de Dotação |
| NE | Nota de Empenho |
| OADI | Órgão de Assistência Direta e Imediata ao Comandante do Exército |
| OAS | Órgão de Assessoramento Superior |
| OBE | Organização Básica do Exército |

| | |
|---------------------------|--|
| ODG | Órgão de Direção Geral |
| ODOp | Órgão de Direção Operacional |
| ODS | Órgão de Direção Setorial |
| OM | Organização Militar |
| OMDS | Organização Militar Diretamente Subordinada |
| OPI | Orçamento Plurianual de Investimento |
| PACC | Plano Anual de Compras e Contratações |
| PD&I | Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação |
| PL | Projeto de Lei |
| PLDO | Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| PLOA | Projeto de Lei Orçamentária Anual |
| PLP | Projeto de Lei Complementar |
| PPA | Plano Plurianual |
| Pr EE ASTROS 2020 | Programa Estratégico Astros 2020 |
| Pr EE OCOP | Programa Estratégico Obtenção da Capacidade Operacional Plena |
| Pr EE TIC | Programa Estratégico Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicações |
| RAP | Restos a Pagar |
| RP | Restos a Pagar |
| SCC | Sistema de Comando e Controle |
| SCTIEx | Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército |
| SIAFI | Sistema Integrado de Administração Financeira |
| SIOP | Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento |
| SisDIA de Inovação | Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação |
| SISFRON | Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras |
| SOF | Secretaria de Orçamento Federal |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TIC | Tecnologia de Informação e Comunicações |
| UG | Unidade Gestora |
| UGE | Unidade Gestora Executora |
| UGR | Unidade Gestora Responsável |
| UO | Unidade Orçamentária |
| VBTP - MR GUARANI | Viatura Blindada para Transporte de Pessoal GUARANI |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Evolução do Orçamento do DCT (2015 a 2019), R\$ milhões nominais... | 18 |
| Gráfico 2 - Orçamento Geral da União 2019, R\$ trilhões nominais..... | 30 |
| Gráfico 3 - Evolução dos valores inscritos em Restos a Pagar, R\$ bilhões nominais | 33 |
| Gráfico 4 - Orçamento total versus orçamento finalístico do DCT (2015 a 2019), R\$ milhões nominais..... | 52 |
| Gráfico 5 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2015)..... | 53 |
| Gráfico 6 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2016)..... | 54 |
| Gráfico 7 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2017)..... | 55 |
| Gráfico 8 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2018)..... | 56 |
| Gráfico 9 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2019)..... | 57 |
| Gráfico 10 - Percentuais bimestrais da execução orçamentária do DCT (2015 - 2019) | 58 |
| Gráfico 11 - questão 4..... | 63 |
| Gráfico 12 - questão 5..... | 64 |
| Gráfico 13 - questão 7..... | 66 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Impactos provocados pelas restrições fiscais | 17 |
| Figura 2 - Organograma do Exército Brasileiro | 40 |
| Figura 3 - Organização do Departamento de Ciência e Tecnologia..... | 42 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Programas e Projetos prioritários das Forças Armadas destacados no PLOA 2020..... | 46 |
| Tabela 2 - Nível de experiência dos respondentes do questionário | 62 |

SUMÁRIO

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 15 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 21 |
| 2.1 | INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO | 22 |
| 2.2 | CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E OS IMPACTOS DO CONTINGENCIAMENTO..... | 28 |
| 2.3 | IMPORTÂNCIA DOS INVESTIMENTOS EM PESQUISA DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (PD&I)..... | 34 |
| 2.4 | O DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO..... | 38 |
| 3 | METODOLOGIA DE PESQUISA..... | 49 |
| 4 | RESULTADOS | 51 |
| 4.1 | EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO DCT | 51 |
| 4.2 | PERCEPÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA REALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS..... | 61 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 67 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 71 |
| | APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ACADÊMICO..... | 80 |

1 INTRODUÇÃO

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se por intermédio do orçamento público (CARVALHO, 2010). O planejamento do orçamento, que é peça indispensável para a realização e o alcance dos objetivos pretendidos, deve apresentar objetivos viáveis, que não deveriam, em princípio, sofrer significativas modificações ao longo do mesmo exercício, exceto em situações imprevistas ou diante de fatores não controláveis (ALVES, 2015).

No Brasil, a cada ano, no início de cada exercício financeiro, os órgãos da administração pública, em todos os níveis, fazem o planejamento dos gastos orientados pelo montante previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O PLOA pode ser interpretado como a captação e a consolidação das propostas junto aos órgãos setoriais do Poder Executivo e dos demais Poderes, convergindo para o instituto da Lei Orçamentária Anual (LOA), que prevê as receitas e fixa as despesas que serão realizadas no exercício financeiro ao qual se refere. Dentro da estrutura do orçamento público, as despesas são classificadas e realizadas por intermédio das ações orçamentárias de despesas obrigatórias e das ações orçamentárias de despesas discricionárias. Essas últimas permitem ao Poder Executivo uma flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante e à oportunidade de sua execução (PISCITELLI, 2012).

Entretanto, a necessidade de contenção dos gastos, com vistas ao equilíbrio fiscal, exige do Executivo a edição de decretos com limites orçamentários e financeiros abaixo daqueles autorizados pelo Congresso na LOA. Tais instrumentos, que possibilitam alterações na execução do orçamento por meio das ações orçamentárias de despesas discricionárias, são conhecidos como decretos do contingenciamento. Trata-se de “um mecanismo previsto na Lei Complementar nº 101/2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), para permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício quando existir indícios de frustração da receita realizada no bimestre” (GONTIJO, 2017). Esse quadro gera incertezas para os gestores responsáveis pela execução dos gastos públicos, pois não conseguem prever qual será o montante da dotação com o qual seu órgão será contemplado, tampouco o momento do exercício financeiro em que o crédito orçamentário estará disponível para

que se possa empenhar a despesa¹. Esse momento pode alcançar o dia 31 de dezembro, conforme o princípio da anualidade orçamentária.²

Em tese, no cenário descrito, as incertezas do contingenciamento, seguidas das descentralizações que, historicamente, ocorrem no final dos exercícios financeiros, geralmente nos meses de novembro e dezembro, como forma do Poder Executivo cumprir a execução do volume de recursos inicialmente previsto, teriam o potencial de produzir impactos negativos na execução dos gastos públicos. Ante a possibilidade de perder as dotações não utilizadas, Petrei (1997) alerta que os órgãos governamentais podem se apressar para utilizar tais dotações, gastando mal, sem a adequada programação.³

Nesse mesmo sentido, Piscitelli (2012) adverte que ainda é comum o comprometimento indiscriminado das dotações, mediante o empenho da despesa e a consequente emissão da nota de empenho, com saldo inscrito em Restos a Pagar, ao final do exercício, para evitar a suposta “perda” da dotação disponível, mesmo quando a execução do objeto do contrato se dará notoriamente no exercício subsequente, mesmo não existindo ainda cronograma físico-financeiro e, às vezes, até sem ter-se firmado termo contratual, não concretizando, portanto, a existência da obrigação contraída ou compromissada.

Tais descentralizações tardias, pejorativamente apelidadas pelos técnicos de “dezembrada”, estimulam a emissão indiscriminada de notas de empenho que materializariam a aquisição de produtos ou a contratação de serviços de baixo alinhamento estratégico, e, por consequência, poderiam comprometer o alcance das metas Físico-Financeiro estipuladas para a Ação Orçamentária e, em pior cenário, as

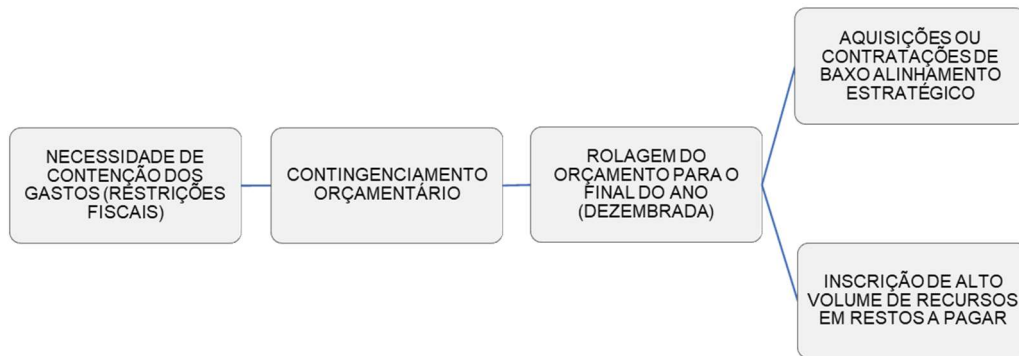
¹ Neste trabalho as expressões empenhar a despesa, executar a despesa, executar os gastos públicos e realizar os gastos públicos serão utilizadas para designar a fase denominada empenho, a qual, no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), são registrados por intermédio da emissão de Notas de Empenho (NE).

² As despesas empenhadas e não pagas até a data de encerramento do exercício financeiro (31 de dezembro) são, tecnicamente, conceituadas como “Restos a Pagar” (RP). Dito de outra forma, são resíduos passivos inscritos contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente, de forma que a despesa financeira ocorra dissociada do orçamento pelo qual foi autorizada.

³ A expressão gastar mal será substituída por “aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico”, haja vista que os gastos públicos realizados no fim dos exercícios financeiros não podem ser caracterizados como ineficientes unicamente porque foram realizados tardiamente. Sugere-se um trabalho específico para esse fim, com a proposição e aplicação de indicadores consensualmente aceitos, haja vista a subjetividade do tema.

políticas públicas de interesse da sociedade. Trata-se de um quadro que pode ser esquematicamente resumido no diagrama indicado na figura 1 abaixo:

Figura 1 - Impactos provocados pelas restrições fiscais



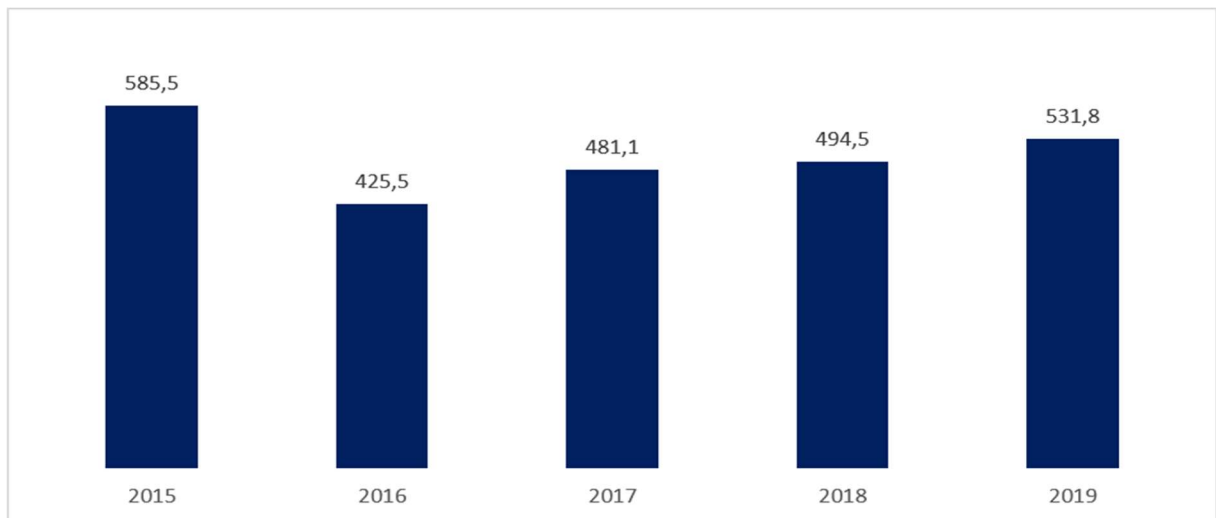
Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro descrito pode afetar qualquer órgão da Administração Pública Federal. Contudo, no caso de órgãos que desenvolvem atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), o contingenciamento tem impactos peculiares na execução dos gastos públicos. Isso ocorre porque essas atividades exigem análises e interpretações técnico-jurídicas refinadas que, por essa razão, demandam mais tempo para a finalização dos processos licitatórios. Nesse sentido, nas compras associadas às atividades de PD&I na ausência de um planejamento apropriado tem impactos especialmente negativos.

Na área de defesa, em particular, as atividades de PD&I desempenham, em diversos países, um papel especialmente relevante em seu desenvolvimento científico e tecnológico. Com efeito, conforme assinalam Corrêa et al. (2019), “é amplamente reconhecido que o segmento militar se constitui num dos mais estratégicos para ações voltadas à inovação, pois o domínio de tecnologias de ponta é um elemento fundamental para estratégias eficazes de Defesa e, conseqüentemente, para a soberania nacional”. No caso do Exército Brasileiro (EB), o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) é a instância responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional. Ao longo dos últimos cinco anos (2015-2019), o DCT teve a sua disposição um orçamento médio anual de aproximadamente R\$ 500

milhões em benefício do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx).

Gráfico 1 - Evolução do Orçamento do DCT (2015 a 2019), R\$ milhões nominais



Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelo autor.

Dentro das suas atividades finalísticas, ou dentro do Portfólio Estratégico do Exército, seus subportfólios e programas, as aquisições e contratações sob responsabilidade do Departamento e de suas Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS) possuem, em sua fase inicial, características intrínsecas às atividades de PD&I que, via de regra, elevam os riscos. Outrossim, as aquisições e contratações dos programas e projetos em PD&I na área da defesa, comumente, demandam vultosos investimentos⁴ públicos e, portanto, atraem demasiada atenção da sociedade e dos órgãos de controle interno e externo quando comparados àquelas que objetivam à aquisição e contratação de produtos e serviços menos complexos.

É perceptível o aceno dos legisladores e dos órgãos de controle externo no sentido de criar condições favoráveis e menos engessadas para a contratação de serviços ou aquisição de materiais com apelo em PD&I, com destaque para o decreto e posterior sanção da Lei nº 13.243/2016, a qual dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, inclusive alterando a própria Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações), dentre outras.

⁴ O conceito de investimento será tratado neste trabalho de forma ampla, não se limitando aos conceitos de despesas correntes (custeio) e despesas de capital (investimento).

Entretanto, na sua prática, o atual modelo do processo licitatório determinado pela legislação vigente é demasiadamente técnico e rígido, concorrendo para que, não raro, demande demasiado tempo para sua finalização (homologação pela autoridade competente), independentemente do tipo de material a ser adquirido ou serviço a ser contratado.

Por outro lado, Mendes (2012) rememora que o processo da contratação pública, tal como definido pela legislação vigente, justifica-se em razão de que a Administração, obrigatoriamente, precisa satisfazer uma necessidade específica de atender, simultaneamente, a outros valores jurídicos definidos pela própria Constituição Federal, tais como tratamento isonômico a todos os interessados em participar, com base em critérios objetivos previamente definidos, dentre outros.

Alves (2015) destaca que “o planejamento da alocação dos recursos públicos definidos na LOA é resultado de disputas políticas em torno da definição de como e onde será aplicado o dinheiro”. Entretanto, na prática, é a capacidade do órgão de executar o orçamento recebido (ou a receber) que, de fato, define se esse órgão terá precedência na alocação dos recursos, quando autorizados. Pode-se deduzir, então, que a capacidade do órgão em gastar o dinheiro público exerce relativa influência na decisão sobre a alocação do orçamento.

Contudo, os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos ainda não foram objeto de uma análise que leve em consideração as peculiaridades da área de PD&I. Nesse sentido, visando a reunir dados e informações em benefício do planejamento e a apoiar a tomada de decisão dos agentes públicos no tocante à manutenção dos investimentos nesse segmento, o objetivo geral deste trabalho é analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, abordando, em particular, os desafios do DCT. Esse objetivo geral desdobra-se em dois objetivos específicos:

- Analisar a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento. Com isso, pretende-se demonstrar, na prática, o fluxo do descontingenciamento e a realização dos gastos públicos (empenhos).

- Analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito. A ideia, nesse caso, é apoiar a interpretação dos dados da execução orçamentária, comparar os argumentos apresentados pelos principais autores citados na revisão bibliográfica com a percepção dos agentes públicos responsáveis pela realização dos gastos públicos sobre os impactos do contingenciamento orçamentário.

Para o atingimento dos objetivos propostos, este trabalho está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se o referencial teórico sobre os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos e sobre a importância dos investimentos em PD&I. Na seção 3, detalha-se a metodologia de pesquisa adotada. Na quarta seção, apresentam-se a execução orçamentária do DCT e a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo pretende dar suporte à coleta e análise dos dados, como também apresentar as teorias e modelos que sustentam a argumentação do presente trabalho. Para isso, reúne amostras da produção científica sobre os principais conceitos relativos aos seguintes aspectos: *i)* instrumentos de planejamento governamental e o orçamento público brasileiro; *ii)* controle da execução orçamentária e os impactos do contingenciamento; *iii)* Importância dos investimentos em PD&I; e *iv)* o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro (DCT), os quais correspondem às quatro seções em que está segmentado este capítulo.

A seção sobre os instrumentos de planejamento governamental e o orçamento público brasileiro discorre sobre as ferramentas de planejamento utilizadas pela administração pública com o objetivo de entregar produtos e serviços de interesse da sociedade, como também, apresentará o orçamento público como uma peça da engrenagem chamada “planejamento governamental”, e, por fim, rememora os principais conceitos de orçamento público ligados ao tema.

Na seção destinada ao controle da execução orçamentária e os impactos do contingenciamento, o foco recai sobre sua capacidade de influenciar, negativamente, a qualidade dos gastos públicos. O tema não é, contudo, abordado pela ótica dos responsáveis, dentro do Poder Executivo, pelo planejamento, decisão ou autorização do montante e o momento oportuno para que o orçamento previsto na LOA seja executado pelas diversas Unidades Gestoras (UG), como também não pretende criticar a LRF, que trouxe novas responsabilidades para os gestores públicos na esfera orçamentária e financeira, com relação ao endividamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Na seção destinada a tratar dos investimentos em PD&I na área de defesa, o presente trabalho discorre, de forma sucinta, sobre a importância de tais investimentos para as diversas áreas de atuação do governo, como também sobre as dificuldades enfrentadas na execução dos gastos públicos em decorrência de uma legislação demasiadamente engessada.

A quarta e última seção apresenta o DCT, Organização Militar que terá sua execução orçamentária analisada. Essa seção do referencial teórico, pretende

descrever os aspectos relevantes e as dificuldades enfrentadas em relação as aquisições e contratações sob responsabilidade daquele órgão que possuem conexão com os níveis de desempenho da execução orçamentária.

2.1 Instrumentos de planejamento governamental e o orçamento público brasileiro

O planejamento é uma ferramenta essencial para que se alcancem objetivos e metas. No caso da administração pública no Brasil não é diferente; melhor pontuando, o planejamento é obrigatório e está previsto na Carta Constitucional. A ação planejadora do Estado desempenha papel preponderante na promoção do desenvolvimento humano, econômico e social, assumindo a responsabilidade de agir e de se organizar enquanto instituição, planejando, formulando e executando políticas públicas de interesse da coletividade.

Para Pedroza (2017), existe uma demanda crescente e mais exigente por serviços e bens públicos de qualidade a partir da conquista de direitos políticos, econômicos e sociais no decorrer dos últimos séculos. Tais conquistas, pressionam os atores governamentais a inovarem em suas políticas públicas e a aumentarem o nível de transparência e produtividade.

É por intermédio do planejamento, com base metodológica pré-definida, que se estabelece com a necessária antecedência, os objetivos, as ações e as metas para o alcance dos objetivos. Albuquerque et al. (2008), compreendem o planejamento como o conjunto de ações desenvolvidas, de forma sistemática, estruturada e continuada, com o objetivo de selecionar os meios disponíveis mais adequados para a realização dos resultados definidos previamente e, obviamente, do modo mais eficiente possível.

Ao estudar a trajetória do planejamento governamental como instrumento de desenvolvimento econômico e social ao longo do tempo, Souza (2004) destaca que o Estado brasileiro sofreu retrocessos e avanços significativos. Contudo, afirma que a administração pública brasileira, em seu processo histórico, acompanhou a tendência mundial, prevendo em suas normas a elaboração de planos e orçamentos públicos.

No campo jurídico brasileiro, o Decreto-Lei nº 200/1967 destaca que as atividades da Administração Federal devem obedecer aos seguintes princípios

fundamentais: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle.

Ainda segundo esse Decreto-Lei, que trata da organização da Administração Federal, a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promoção do desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se conforme os planos e programas, a partir dos seguintes instrumentos básicos: *i)* plano geral de governo; *ii)* programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; *iii)* orçamento-programa anual; e *iv)* programação financeira de desembolso.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a base formal do planejamento governamental a partir de instrumentos que buscaram integrar plano, orçamento e gestão por intermédio da quantificação financeira destinada a custear sua estrutura de governo e seus programas. Segundo Carvalho (2010), a Constituição pode ser vista como a mais inovadora e a que contemplou os diversos avanços conquistados pela sociedade, principalmente a democratização do planejamento e do orçamento. Aquele autor pontua que essa norma estabeleceu novos instrumentos de planejamento e orçamento, a exemplo dos planos de iniciativa do executivo, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – e os Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais de orçamento.

Para Albuquerque et al. (2008), o PPA é o instrumento que explicita o modo como o governo enxerga e procura construir o desenvolvimento do Estado, e, portanto, representa o compromisso com estratégias, com a visão de futuro e com a alocação dos recursos orçamentários nos programas de governo. Tal instrumento visa influenciar as ações que venham a suprir as necessidades imediatas, em consonância com as estratégias de longo prazo.

Aquele instrumento representa a mais abrangente peça de planejamento e orçamento governamental, pois promove a convergência do conjunto de ações públicas para o cumprimento das estratégias governamentais e dos meios orçamentários para à viabilização dos gastos públicos. Antes da Constituição de 1988 havia o OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos, que se limitava a planejar os investimentos e não abrangia diretrizes, objetivos e metas para toda a administração federal, como contempla hoje o PPA. (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008).

Para Matias-Pereira (2012) o PPA busca alocar os recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização e nas modernas técnicas de planejamento. É apoiada em definições das diretrizes, metas e objetivos que a administração pública desenvolve suas ações, objetivando alcançar o desenvolvimento do país.

A LDO é o elo entre o PPA (Plano de Governo) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento de viabilização da execução dos programas governamentais. Para Albuquerque et al. (2008), a LDO estabelece, dentre os programas do PPA, quais aqueles que terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente e disciplina a elaboração e execução dos orçamentos. Tem a função de explicitar as metas e prioridades do governo, apontando as despesas previstas para o exercício financeiro subsequente, e, portanto, é o principal instrumento norteador da elaboração da LOA.

É imprescindível que a LDO e os orçamentos anuais guardem compatibilidade com o que dispõe o PPA, aí incluídos todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Para Garcia (2012), sob pena de crime de responsabilidade, nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem estar previsto no PPA.

Por último, a LOA, lei de iniciativa do Poder Executivo, pode ser considerada a parte politicamente mais relevante no processo orçamentário. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é enviado ao Congresso pelo Presidente da República, o Congresso examina, altera e aprova o projeto, e, por fim, o devolve para a sanção do Presidente da República. O chefe do Poder Executivo sanciona o projeto, transformando-o em lei.

Depois que a LOA é sancionada, é por meio da edição de decretos que o Poder Executivo efetivamente executa o orçamento, dispondo sobre a programação orçamentária e financeira, estabelecendo o cronograma de execução mensal de desembolso para o exercício. Visa a execução dos objetivos e metas estabelecidos no PPA. Trata-se de um processo que Carvalho (2010) interpreta contínuo, dinâmico e flexível e que traduz, em termos financeiros o período de um ano, os planos e os programas de trabalho do governo.

A Lei nº 4.320/1964 consolidou o modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo, instituindo normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e foi positivada pela Constituição Federal/1988, sendo aperfeiçoada pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) conforme o amparo do § 9.º do art. 165 da CF que regulamentou definitivamente a matéria:

§ 9.º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; [...]. (BRASIL, 1988).

O planejamento governamental é, portanto, essencial enquanto ferramenta que antecede e condiciona a ação do Estado, de modo a viabilizar as demandas da sociedade. O planejamento orienta a administração pública alicerçando a tomada de decisão dos agentes públicos e é um dos principais, senão o principal, instrumento de gestão.

A estrutura de planejamento instituída pela Constituição Federal pretendeu prover as condições necessárias para um Estado democrático mais transparente, impessoal e eficiente na alocação de recursos públicos. No caso brasileiro, o planejamento público se manifesta por intermédio do orçamento público e destina-se ao alcance dos programas de governo. Esse orçamento é uma peça de caráter técnico e instrumental, permeado de influências políticas, considerada imprescindível, pelo qual o governo busca viabilizar suas ações.

O orçamento público, do qual faz parte a contabilidade pública, há tempos, deixou de ser mero registro sem propósitos gerenciais definidos, que somente servia para prestação de contas, para tornar-se fundamental instrumento de planejamento e avaliação da ação governamental.

Na atualidade, é desejável que os governantes, dentro dos limites legais, busquem formas que permitam ao melhor controle da gestão pública, com transparência e clareza nas informações e nos demonstrativos, permitindo que o cidadão se interesse, compreenda e, de algum modo, opine sobre suas ações.

Segundo celebre frase atribuída ao escritor alemão Johan Wolfgang Von Goethe, “o melhor dos governos é aquele que nos ensina a governar-nos a nós mesmos”.

Nesse sentido, a recente Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019, que atualmente tramita no Senado Federal, propõe, dentre outras mudanças, a transformação do orçamento em plurianual. Por consequência, na fase de elaboração do orçamento, seria indicado o comprometimento de despesas não só do próximo exercício, mas também dos anos seguintes. Nesse aspecto da proposta, os objetivos seriam “criar um ambiente propício para que o governo possa, efetivamente, definir os programas e projetos prioritários e dar condições, via orçamento, para sua efetiva execução ao longo do tempo” (BRASIL, 2019).

Outrossim, cabe mencionar a existência de duas propostas legislativas que estão em discussão no Congresso Nacional, são elas a nova Lei de Finanças Públicas (PLP nº 295/2016) e o projeto de lei de governança (PL nº 9.163/2017). Resumidamente, a primeira proposta teria a responsabilidade de substituir a Lei nº 4.320/1964 e, aparentemente, reforçar os instrumentos de fiscalização. Quanto a segunda proposta, essa teria a pretensão de regulamentar o Artigo nº 174 da Constituição, estabelecendo uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social.

Na prática, a União tem no orçamento o controle de suas receitas e despesas. Tem também destacado, além dos investimentos necessários à continuidade dos serviços prestados à sociedade, a necessidade de realizar ajustes entre arrecadação e dispêndio para atender ao previsto na legislação, especialmente na LRF, que proíbe gastos maiores do que as receitas na execução do Orçamento.

Na administração pública, a realização da despesa deve seguir rigorosamente os preceitos legais, ou seja, as diversas fases ou estágios previstos na Lei nº 4.320/1964, como também no Decreto nº 93.872/1996, definidos como: fixação, empenho, liquidação e pagamento.

Entretanto, a despesa pública só começa após a publicação da LOA, pois é a partir desse momento que são iniciados os procedimentos necessários para a execução orçamentária. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) é responsável por gerar automaticamente a Nota de Dotação (ND) no SIAFI, momento em que é criado

o crédito orçamentário por intermédio das diversas ações orçamentárias, as quais estão vinculadas, cada uma, a um único objetivo do PPA. Esse crédito orçamentário é o que possibilita a emissão de Notas de Empenho (NE), que é o estágio da despesa que funciona como garantidor ao credor do ente público, de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.

As ações orçamentárias promovem a aquisição de bens, a contratação e a prestação de serviços que são ofertados à sociedade pelo Estado, e vinculam-se diretamente aos Programas e as Iniciativas, e, por meio destas, aos Objetivos. Dentro da estrutura do orçamento público, as despesas são classificadas e realizadas por intermédio das ações de despesa obrigatória, e das ações de despesa discricionária.

As despesas obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público, por determinação legal ou constitucional, não possui discricionariedade em relação aos limites de descentralização, sequer ao momento de sua execução. Tais características, de execução obrigatória, manifestam-se necessariamente na forma de prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento da elaboração do orçamento, quanto na sua execução.

Classificam-se como despesas discricionárias as despesas primárias de execução não obrigatória no âmbito dos três Poderes e do Ministério Público da União. Para Piscitelli (2012), é por meio dessas despesas que o Governo materializa as políticas setoriais e viabiliza sua plataforma, pois possui a discricionariedade de alocação e execução das dotações orçamentárias de acordo com suas metas e prioridades.

As despesas discricionárias, por outro lado, permitem ao Poder Executivo uma certa flexibilidade quanto ao estabelecimento de seus limites, bem como quanto à conveniência e oportunidade de sua execução, ou seja, são essas as ações passíveis de serem atingidas pelos decretos de contingenciamento.

Restou, portanto, que o orçamento público não pode ser entendido com um documento qualquer de orientação, tampouco pode ser resumido à uma simples peça contábil. Vignoli et al. (2002) o interpreta como o principal instrumento de planejamento das ações do governo e, dentro desse contexto, é ele próprio que, ao ser executado, comanda toda a execução financeira do Estado.

2.2 Controle da execução orçamentária e os impactos do contingenciamento

Depois de aprovada pelo Congresso Nacional, a LOA é enviada à sanção do Chefe do Poder Executivo, que pode vetar alguns dispositivos. Tais vetos, caso ocorram, não afetam significativamente a peça orçamentária. O PLOA para o ano de 2020 previu que os gastos obrigatórios ocupariam aproximadamente 95% do orçamento, desta forma, o maior impacto sobre o orçamento pode ser efetivamente creditado ao contingenciamento.

O contingenciamento é operacionalizado por intermédio da publicação de decretos presidenciais e por ato próprio dos demais poderes, de acordo com as regras a serem fixadas, as quais impõem limites às despesas sob o argumento da superestimação das receitas. Desse modo, ao longo do ano, à medida que a receita é computada pelo Tesouro, confirmando ou superando a projeção inicialmente estimada, os créditos orçamentários vão sendo descontingenciados, visando garantir o cumprimento dos resultados fiscais estabelecidos na LDO. Cumpre-se, assim, a necessidade de se obter um maior controle sobre os gastos públicos. Como consequência, o Poder Executivo, em atendimento aos artigos 8º, 9º e 13º da LRF, programa a execução orçamentária e financeira das despesas públicas, de mesmo modo monitora o cumprimento das metas de superávit primário estabelecidas.

Na Lei nº 4.320/1964, por meio do Capítulo I (Da Programação da Despesa), já existia uma preocupação em manter, durante o exercício financeiro, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria, prevendo a necessidade de estipular cotas trimestrais que poderiam ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária no período.

Tal mecanismo, aperfeiçoado pela LRF, determina a elaboração da programação financeira e um cronograma mensal de desembolso, bem como a fixação das metas bimestrais de arrecadação, no prazo de 30 dias após a publicação dos orçamentos.

Para Galhardo (2013), aquele instrumento normativo foi responsável por introduzir novas responsabilidades para o administrador público em relação aos

orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proibindo a criação de despesas sem a apresentação objetiva de uma fonte de receitas. O regramento instituído pela LFR veio reforçar e dar forma sistemática à atuação dos órgãos de controle interno e externo quanto à apuração, controle e repressão da administração dos responsáveis, com o objetivo de fazer cumprir os preceitos da gestão fiscal responsável estabelecidos na lei. (GALHARDO, 2013).

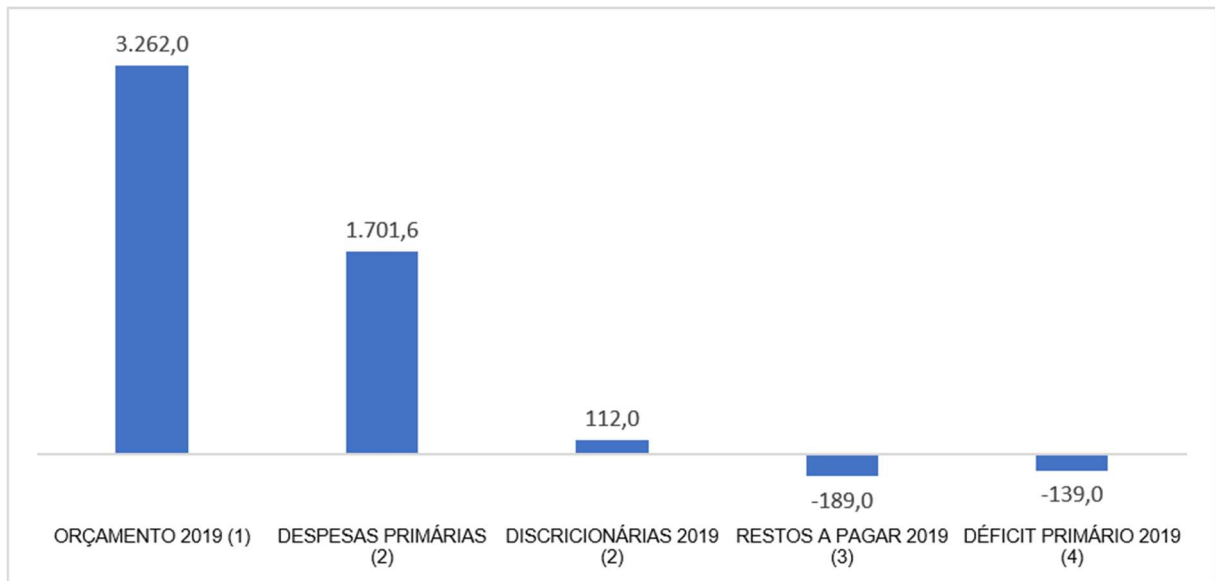
Dito de outra forma, a limitação de empenho, conforme descrito no Art. 9º da LRF, é comumente conhecida por contingenciamento e pode ser interpretada como o mecanismo utilizado pelo Poder Executivo, que bloqueia ou retarda e, em alguns casos, não executa (corte) parte da despesa prevista na própria LOA.

Para o ordenamento jurídico brasileiro a lei orçamentária vem mantendo seu caráter autorizativo no que se refere às despesas. Assim, o Poder Executivo tem frequentemente usufruído de tal ferramenta para o atingimento das metas de ajuste fiscal estabelecidas. Entretanto, tais mecanismos tendem a gerar uma série de impactos negativos, haja vista que os responsáveis pelos gastos públicos, planejam-se para cumprir com efetividade e oportunidade, a execução do gasto proposto para seu órgão na LOA.

As incertezas do contingenciamento, seguidas das descentralizações que, aparentemente, tendem a ocorrer no final dos exercícios financeiros, geralmente nos meses de novembro e dezembro (“dezembrada”), como forma do Poder Executivo cumprir a execução do volume de recursos inicialmente previsto, podem afetar negativamente a execução dos gastos públicos, penalizando a materialização de bens e serviços de interesse da sociedade.

O gráfico 2 abaixo apresenta dados do Orçamento Geral da União referentes ao ano de 2019, o qual foi fixado em R\$ 3.262,0 trilhões. Destaca-se os R\$ 189 bilhões inscritos em Restos a Pagar, os quais somados aos R\$ 139 bilhões previstos de déficit primário, totalizam R\$ 328 bilhões, montante que representa aproximadamente 10% do orçamento total para o ano pesquisado.

Gráfico 2 - Orçamento Geral da União 2019, R\$ trilhões nominais



Fonte:

(1) Lei nº 13.808, de 15 JAN 19 (LOA 2019).

(2) Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019 (PLOA 2019).

(3) Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2019 (RAP 2019).

(4) Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019 (PLDO 2019).

Elaborado pelo autor.

O quadro apresentado incentiva o Poder Executivo a retardar (ou reter) os gastos durante os estágios iniciais do ciclo orçamentário, “empurrando”, o quanto possível, a execução orçamentária para o segundo semestre, momento em que a arrecadação das receitas se mostra mais consistente.

Nessa direção, dois impactos negativos provocados pela grande quantidade de despesas empenhadas no final do exercício financeiro podem ser percebidos: *i)* aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico; e *ii)* inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar.

Sobre o primeiro, existem argumentos de que tais despesas, quando empenhadas no final do ano, o são de forma apressada e ineficiente a fim de se evitar a devolução ou perda da dotação disponível. A hipótese é que a devolução ou a perda, em tese, poderiam dar margem a questionamentos sobre a competência do gestor público responsável pela execução do orçamento, ou mesmo, a reduções do orçamento do exercício seguinte. Como consequência, Alves (2011) anota que ao final do exercício financeiro observa-se uma corrida dos órgãos governamentais em geral para executar o orçamento disponível.

Para Carvalho (2012), quando um órgão responsável pela execução orçamentária fica diante das incertezas das novas dotações que receberá, há um incentivo para se executar o máximo possível de recursos, pois a não execução, além de levar à perda da dotação atual, ocasiona redução das dotações futuras, uma vez que, no Brasil, ainda é elaborado um tipo de orçamento que pode ser qualificado como incremental. Ao analisarem o caso dos Estados Unidos, Robey e McKnight (2018) partilham da mesma visão ao concordarem que quaisquer recursos não utilizados podem indicar uma falta de necessidade, contribuindo para a diminuição do orçamento futuro.

Uma pesquisa realizada por Liebman e Mahoney (2018) com entidades governamentais americanas mostrou que as organizações têm um pico de gasto nas últimas semanas do ano quase cinco vezes maior que a média semanal durante o resto do ano. Aqueles autores chegaram à conclusão de que projetos originados na última semana do ano fiscal têm de 2,2 a 5,6 vezes mais chances de ter um índice de qualidade baixo, em especial aqueles referentes aos projetos envolvendo tecnologia da informação.

Na referida pesquisa, argumentou-se que, se os gastos fossem distribuídos uniformemente ao longo do ano, em média, 1,9% do total ocorreria em cada semana. Entretanto, constatou-se que 8,7% dos gastos ocorrem na última semana do ano, ou seja, quase cinco vezes o restante da média semanal.

Segundo Austin Valle (2016), relatórios da *Government Accountability Office* (GAO), órgão do Poder Legislativo responsável por serviços de auditoria, avaliações e investigações das contas públicas do governo dos Estados Unidos, atribuíram, explicitamente, parte do problema ao “mau planejamento” dos líderes dos órgãos governamentais. Tais relatórios, iniciaram uma discussão política naquele país sobre esse fenômeno orçamentário apelidado pelos americanos de “*use it or lose it*”⁵, pelo qual, para aquele autor, são regularmente identificados como sendo um símbolo de desperdício, fraude e abuso dentro do sistema orçamentário norte americano.

⁵ Em tradução livre, o fenômeno poderia ser chamado de use-o ou perca-o, e pode ser associado à “dezembrada” no caso brasileiro ou, ainda, como a “*march madness*” (loucura de março) no caso do Canadá, haja vista que o ano fiscal naquele país se inicia em 1º de abril, findando em 31 de março. (AUSTIN VALLE, 2016).

Na mesma linha, Alves (2011) analisou a execução orçamentária do Brasil, entre os anos de 2005 a 2010, das despesas discricionárias no âmbito dos três Poderes da União e verificou a existência de uma grande concentração de empenho no último trimestre do ano. A pesquisa revelou que o montante empenhado nos últimos três meses dos exercícios (R\$ 28,05 bilhões) supera em mais que o dobro a média dos trimestres anteriores (R\$ 13,28 bilhões).

Galhardo (2013) adverte que é nos julgamentos das Tomadas de Contas da Administração Pública Direta e das Prestações de Contas da Administração Pública Indireta, anualmente apresentadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), que efetivamente se materializa regularmente o diagnóstico sobre os reflexos do contingenciamento na gestão dos administradores.

Ao analisar o pedido de reexame de acórdão exarado em relatório de auditoria do exercício financeiro de 2002, que aplicou multa aos responsáveis administrativos pelo Tribunal de Contas da 5ª Região, o Ministro-Relator do TCU concordou que os motivos que levam o Governo Federal a promover severos contingenciamentos de recursos orçamentários e financeiros nos primeiros meses de cada ano certamente são relevantes, entretanto, foi taxativo ao afirmar que a concentração das liberações ao final de cada exercício é a raiz de inúmeras práticas irregulares observadas por àquela Corte, as quais, quando menos, ensejam despesas mal planejadas, distorcem o princípio orçamentário da programação e incentivam o desrespeito velado às normas legais e regulamentares. (BRASIL, 2005).

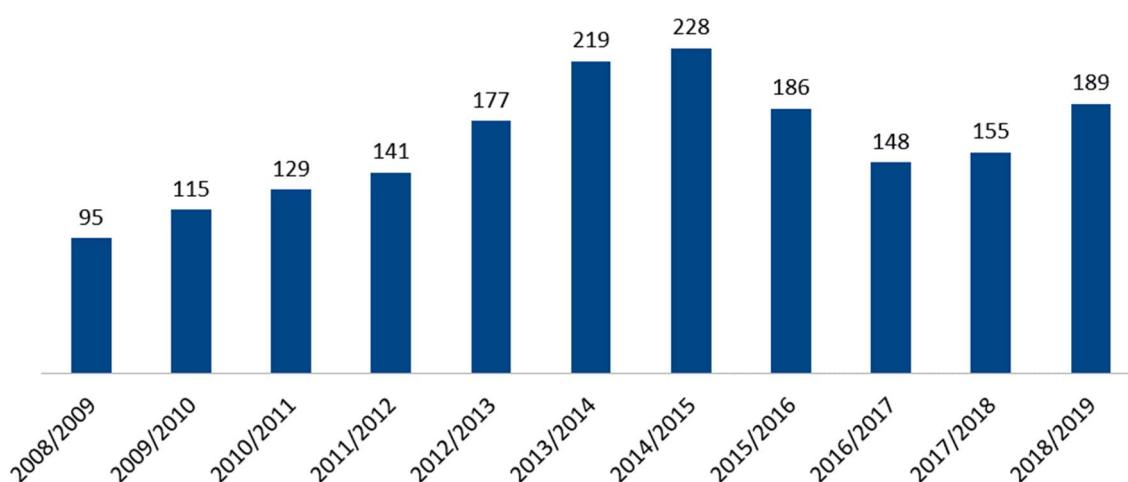
Quanto ao segundo aspecto de significativo impacto na execução orçamentária, esse foi tratado por Alves (2015) como uma espécie de “rolagem do orçamento” para os anos seguintes. Para aquele autor, tal situação que provoca uma dissociação entre a execução orçamentária e a execução financeira da despesa mediante o abuso de inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar. Tais resíduos passivos são inscritos contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente.

Uma das implicações negativas do modelo atual, que concentra um indiscriminado percentual do volume de recurso empenhados no final do exercício financeiro, é o descompasso entre a execução orçamentária e a execução financeira,

no qual a despesa é registrada num exercício financeiro, mas seus efeitos financeiros ocorrem no exercício seguinte. Para Piscitelli (2012), trata-se de um procedimento inadequado de execução orçamentária que onera o orçamento vigente de forma inapropriada e pressiona a execução financeira do exercício subsequente.

O gráfico 3 abaixo apresenta a evolução dos valores inscritos em Restos a Pagar nos últimos 11 anos de todo o orçamento do Governo Federal, indicando tendência de alta a partir do orçamento de 2016, inscritos em 2017.

Gráfico 3 - Evolução dos valores inscritos em Restos a Pagar, R\$ bilhões nominais



Fonte: Tesouro Nacional - Relatório de avaliação dos Restos a Pagar 2019.

Por meio do instrumento dos Restos a Pagar, as dotações orçamentárias tramitam por mais de um exercício e propiciam a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária, permitindo, desta forma, que as despesas em curso não sejam interrompidas. Entretanto, Alves (2011) defende a adoção paulatina de dois tipos de mecanismos que permitiriam regulamentar a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária: as dotações plurianuais e o “carry-over”⁶. No primeiro caso, as dotações são planejadas ainda na origem do orçamento, com duração plurianual;

⁶ Também chamado de “carry-forward” ou de “end-year flexibility” - em tradução livre, transferir ou transportar -, e podem ser interpretados como recursos decorrentes de saldos positivos da execução orçamentária, ou seja, são recursos não utilizados e, por isso, passíveis de serem empregados no próximo exercício. (ALVES, 2011).

quanto ao “*carry-over*”⁷, as dotações, independentemente de sua vigência, podem ser transportadas para o exercício financeiro seguinte, no todo ou em parte. (ALVES, 2011).

O quadro descrito, gerado pelo contingenciamento, retroalimenta o sistema, pois a indiscriminada emissão de notas de empenho ao final do exercício financeiro, além de tender a propiciar aquisições e contratações de baixo alinhamento estratégico e a posterior inscrição em Restos a Pagar, pode comprometer a programação financeira do exercício seguinte, situação que contribui para a geração de novo contingenciamento do orçamento no exercício financeiro subsequente. Essa percepção é corroborada por Alves (2015) ao afirmar que tais obrigações representam um volume superior à capacidade de pagamento do Estado, comprometem as receitas futuras e imobilizam o governo no início de cada exercício financeiro. Desse modo, os Restos a Pagar deterioram o regular funcionamento da programação financeira do ano seguinte.

Resumindo, de forma legal e racional, ao buscar o equilíbrio entre receitas e despesas, visando a garantir o equilíbrio fiscal, o Poder Executivo tende a retardar a execução orçamentária para o final do ano e a incentivar, como num efeito cascata, a materialização de diversos impactos negativos na execução dos gastos públicos, dentre os quais, aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico e a inscrição de altos volumes de recursos em Restos a Pagar.

2.3 Importância dos investimentos em Pesquisa Desenvolvimento e Inovação (PD&I)

A Constituição Federal/1988, por força do artigo 4º, incisos IV, VI e VII, legitimou a tradição pacífica do Estado Brasileiro no que diz respeito às suas relações internacionais, ao basear-se nos princípios da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos.

Entretanto, de acordo com Malavota e Marinho (2019), para que as Forças Armadas possam cumprir as funções que também lhe foram constitucionalmente atribuídas, dentre as quais destacamos a manutenção da integridade territorial

⁷ Na atualidade, o mecanismo do “*carry-over*” é adotado com relativo sucesso por diversos países, tais como Reino Unido, Suécia, Dinamarca e Alemanha. (ALVES, 2011).

nacional, a defesa dos interesses e dos recursos do país, a proteção dos seus cidadãos e a garantia da soberania da Nação, os assuntos de Ciência e Tecnologia (C&T) certamente assumem papel crucial.

Um dos grandes desafios para o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação no Brasil é a capacidade de investimento estatal. Países pouco desenvolvidos e com baixa participação em conflitos armados, geralmente, investem menos recursos em pesquisa desenvolvimento e inovação (PD&I) do que aqueles que passam por permanente estado de tensão, ameaça ou participação em conflitos armados. Para efeito de comparação, guardadas as devidas diferenças culturais e econômicas, De Negri e Squeff (2014) declaram que aproximadamente US\$ 130 bilhões/ano são investidos em P&D pelo governo norte-americano ante os cerca de R\$ 20 bilhões (menos de US\$ 10 bilhões) aplicados anualmente pelo governo brasileiro.

Para Vieira e Álvares (2017), tal situação gera uma dependência dos países em desenvolvimento em relação àqueles com capacidade tecnológica de ponta. Situação que se manifesta negativamente em diversas áreas de interesse e importância nacional, tais como defesa, indústria, energia, agricultura, educação, medicina, comunicações, dentre outras.

Um país que não tem a capacidade industrial e tecnológica necessária a produzir e atualizar seus produtos e sistemas de defesa, dentro de seu próprio território, conforme suas aspirações político-estratégicas, mantém sua autonomia atrelada às condições impostas pelos interesses de fornecedores que, em última análise, são executores de ordens de Estados estrangeiros detentores de tecnologias mais avançadas. (VIEIRA, 2019, p. 171).

O setor de defesa tem incalculável capacidade para desempenhar um importante papel, servindo de significativa mola propulsora do sistema de desenvolvimento, inovação e tecnologia nacional. Para Malavota e Marinho (2019), a inovação no setor de defesa traz benefícios à sociedade que vão além da segurança proporcionada pelas Forças Armadas de um determinado país, pois incorpora novas tecnologias e produtos que estarão presentes no dia a dia dos cidadãos.

Tal afirmação é corroborada pelo órgão de controle externo da União, das entidades da administração direta e da administração indireta. Ao realizar uma auditoria operacional no programa SISFRON do Exército Brasileiro, o Relatório de

Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de 2016, apresentou as seguintes considerações:

Além de ampliar a operacionalidade da Força Terrestre, o SISFRON pretende impulsionar o desenvolvimento da indústria nacional em busca da autonomia em tecnologia de defesa. Prevê-se que o Sistema representará significativa janela de oportunidades para as empresas nacionais, tendo em vista, dentre outros aspectos, o montante considerável de investimentos estimados, o prolongado ciclo de vida previsto para o Sistema e a diversidade e o caráter dual dos produtos e serviços necessários para sua implantação e operação. O SISFRON deverá, ainda, estimular a geração de empregos na indústria nacional, em especial, na indústria de Defesa, havendo uma expectativa de mais de doze mil empregos anuais. Deverá criar, também, oportunidade de sustentabilidade tecnológica, por meio da venda de produtos e de serviços de uso dual e da diversificação da pauta de exportações. (BRASIL, 2016, p. 6).

Com o surgimento de políticas de estímulo ao desenvolvimento, tecnologia e incentivo à inovação no Brasil, tem se destacado a preocupação quanto ao uso do poder de compra do Governo Federal, principalmente na forma de produtos e serviços com tecnologia agregada. Para Rauen (2014), tais produtos e serviços comumente são definidos como contratações de novos produtos, serviços ou sistemas resultantes de desenvolvimento científico e tecnológico para apropriação ou uso pelo Estado, e objetivam o atendimento de demandas sociais específicas.

Squeff (2014) defende o poder das compras governamentais como instrumento de desenvolvimento tecnológico, para àquela autora, mesmo que as aquisições e contratações do setor público visem prioritariamente ao cumprimento das diversas missões governamentais, uma utilização mais coordenada e articulada do potencial econômico desta demanda poderia viabilizar diversos outros objetivos também associados ao processo de desenvolvimento.

Uma alternativa à exclusiva dependência dos limitados investimentos estatais em pesquisa, desenvolvimento tecnológico e a inovação, poderia estar associada ao fomento à indústria e ao meio acadêmico. Aqui cabe destacar um tipo específico de empreendimento advindo do meio acadêmico conhecido como “*spin-offs*” acadêmicas, as quais têm sido reconhecidas em diversas economias modernas e, para Simões Freitas et al. (2011), poderiam ser definidas “como a transferência de tecnologia em forma de uma nova empresa a partir de uma instituição acadêmica, havendo ou não envolvimento do inventor na gestão do empreendimento”.

Iniciativa similar foi recentemente implementada no âmbito do Exército com a criação do Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA de Inovação).

A Portaria nº 1.701, de 21 de dezembro de 2016, que o criou, logo no Artigo 2º das disposições iniciais, rememorou que o Exército de Caxias, como organização secular que é, contribuiu de forma expressiva para o desenvolvimento nacional:

Art, 2º. O Exército dispõe de um secular e expressivo legado de contribuição de suas organizações militares ao desenvolvimento nacional. Sua efetiva participação remonta aos tempos do Brasil Colônia, com destaque para a Real Academia de Artilharia, Fortificações e Desenho (1972) – atual Instituto Militar de Engenharia, e para a Fábrica de Pólvora Rodrigo de Freitas (1808) – atual Indústria de Material Bélico. (BRASIL, 2016, p. 1).

O SisDIA de Inovação, implementado pelo DCT, possui sede em Brasília e conta com representantes em diversas regiões do Brasil, seu principal objetivo é integrar e potencializar a sinergia entre os vetores governamentais (reguladores e fomentadores da atividade econômica), industriais (produtivos de bens e serviços) e acadêmicos (fontes de conhecimento), atuando em âmbito local na execução dos projetos, identificando as demandas e capacidades, estabelecendo parcerias, buscando possibilidades de financiamento, buscando soluções de problemas normativos e parcerias em nível político e de decisão.

O modelo implementado pelo Exército Brasileiro é fortemente baseado no modelo da Tríplice Hélice (Governo, Indústria e Academia), o SisDIA de Inovação busca incrementar a cooperação entre essas instâncias, atuando na promoção de ações que objetivam a geração de oportunidades para o desenvolvimento de tecnologias de ponta para a Defesa, com aplicabilidade tanto nos projetos e sistemas de Defesa quanto nas demandas da sociedade civil.

As aquisições e contratações em PD&I comumente demandam altos custos, e mesmo quando vencidas as dificuldades relacionadas aos investimentos, possuem elevados riscos. A justificativa para que os riscos tecnológicos sejam considerados elevados, em detrimento de outras áreas, está na constatação de Vieira e Álvares (2017) de que projetos de PD&I, envolvem diferentes configurações metodológicas no planejamento de metas e aferição de resultados, pois, em regra, congregam diferentes áreas da engenharia e integram pesquisas aplicadas de diversos setores. O risco tecnológico contém a incerteza intrínseca em toda atividade de PD&I, qual seja, a não obtenção dos produtos ou dos resultados desejados.

Na prática do dia a dia, outro grande desafio a ser transposto é percebido pelos gestores responsáveis pela execução da despesa, em especial naquelas relacionadas

à PD&I, levando em consideração o atual modelo de contratação pública. Tomando como marco a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), Squeff (2014) revisou os instrumentos normativos de compras públicas brasileiro, tomando como perspectiva as possibilidades de estímulo à inovação e ao desenvolvimento tecnológico no Brasil. Na interpretação de Rauen (2014), àquela autora demonstrou a existência de diferentes instrumentos legais, distribuídos por inúmeras instituições federais que, mesmo de forma desarticulada e sem coordenação central, possuem interessante potencial de uso.

Ao empreender um mapeamento das principais questões econômicas envolvidas num processo licitatório, no ambiente institucional que o rege e nas regras que regem os contratos resultantes das licitações, Fiuza (2009) resumiu a discussão no que diz respeito à eficiência do arcabouço institucional, ao afirmar que as regras das compras públicas são por demais formais, rígidas, cristalizadas em lei, e não há uma harmonização de procedimentos e editais.

Em síntese, as aquisições de interesse da defesa nacional, as quais vão muito além da segurança, são capazes de trazer benefícios à sociedade incorporando novas tecnologias e produtos para o dia a dia dos cidadãos, tais como computadores, internet, GPS, controle de tráfego aéreo, câmeras digitais, serviço de ambulâncias, forno micro-ondas, dentre outras.

Para Vieira (2019), a cada dia os processos de aquisição de interesse da defesa nacional ficam mais exigentes e sofisticados, não somente em relação às exigências de cunho tecnológico, como também às exigências jurídico-procedimentais, tendo em perspectiva a própria natureza complexa das aquisições pretendidas, comumente inseridas em projetos de grande envergadura.

2.4 O Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro

Conforme descrito na Carta Magna do Brasil, o Exército Brasileiro “destina-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988).

No relatório organizado pelo Instituto de Pesquisa DataFolha (2019), o qual mediu o grau de confiança das instituições, produzido a partir de uma ampla pesquisa quantitativa, com abordagem pessoal em 130 municípios brasileiros, apresentou como

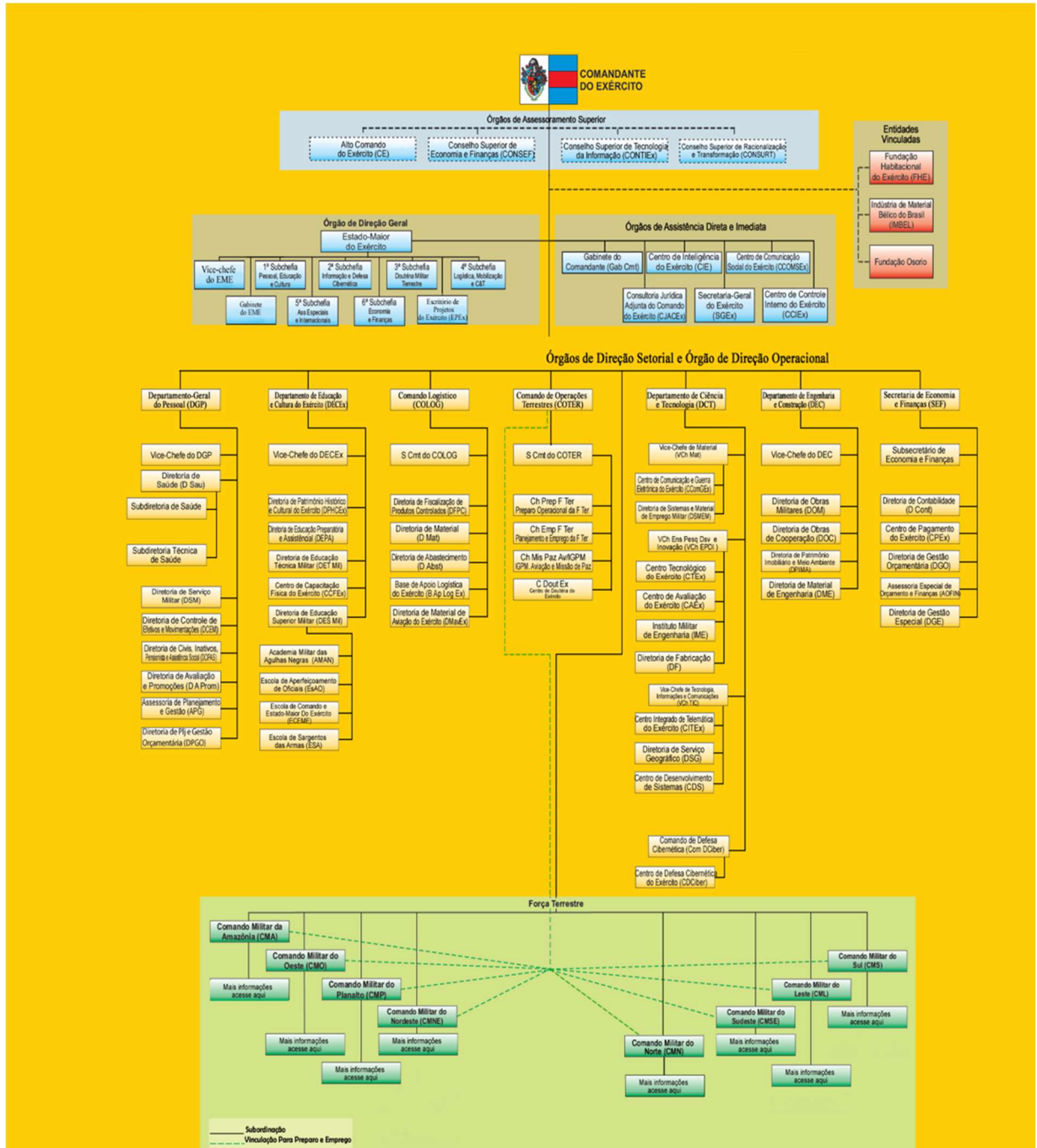
resultado que as Forças Armadas Brasileiras seguem como a instituição mais confiável para os brasileiros, apontando certa vantagem para as demais.

Tal sentimento de confiança, creditado por parte considerável do povo brasileiro, não é por acaso. Com o lema “Braço Forte, Mão Amiga”, o EB busca interagir e, em boa medida, minimizar os problemas da sociedade ao atuar em programas, projetos ou atividades reconhecidamente relevantes.

Algumas atividades desempenhadas pelas Forças Armadas e, mais especificamente pelo Exército, por intermédio da sua vertente “Mão Amiga”, são abrangentes e multifacetadas. Além da atuação na mitigação dos efeitos originados por catástrofes naturais, ações cívico-sociais em comunidades carentes, incentivo ao esporte, mapeamento cartográfico, construção e recuperação de estradas, participações em missões de paz em território nacional e estrangeiros, atualmente destacam-se o Programa Emergencial de Distribuição de Água (Operação Pipa), a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima (Operação Acolhida), além disso, o Exército tem feito acordos e convênios com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com polícias especializadas e diversos outros órgãos, para o fornecimento de apoio logístico nas atividades de fiscalização ambiental.

Para a coordenação e funcionamento, possui uma estrutura complexa e hierarquizada denominada Organização Básica do Exército (OBE), composta por quatro Órgãos de Assessoramento Superior (OAS); um Órgão de Direção Geral (ODG); um Órgão de Assistência Direta e Imediata ao Comandante do Exército (OADI); seis Órgãos de Direção Setorial (ODS); um Órgão de Direção Operacional (ODOp); Força Terrestre (F Ter); e Entidades Vinculadas. (Brasil, 2014).

Figura 2 - Organograma do Exército Brasileiro



Disponível em: <http://www.eb.mil.br/aceso-a-informacao/estrutura-organizacional>. Acesso em: 15/10/2019.

O Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) é o ODS da estrutura organizacional do Exército Brasileiro responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo a inovação no EB e de fomento à indústria de defesa nacional. O DCT pode ser entendido como o órgão central do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx), cuja

principal finalidade é adquirir e desenvolver produtos e serviços de defesa com alto valor agregado em benefício da operacionalidade e da gestão do Exército.

Missão do Departamento de Ciência e Tecnologia.

O Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) é o Órgão de Direção Setorial (ODS) do Exército Brasileiro que tem por finalidade:

1. planejar, organizar, dirigir e controlar, no nível setorial, as atividades científicas, tecnológicas e de inovação no âmbito do Exército;
2. orientar, normatizar e supervisionar a pesquisa, o desenvolvimento e a implementação das bases física e lógica do Sistema de Comando e Controle (SCC), de Guerra Eletrônica e de Defesa Cibernética do Exército;
3. desenvolver, aperfeiçoar e avaliar os sistemas e programas corporativos de interesse do Exército;
4. promover o fomento à indústria nacional, visando ao desenvolvimento e à produção de sistemas, produtos, tecnologias e serviços de defesa;
5. prever e prover, nos campos das funções logísticas de suprimento e manutenção do material de comunicações e guerra eletrônica, os recursos e serviços necessários ao Exército e às exigências de mobilização dessas funções; e
6. realizar a gestão da Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) do Exército Brasileiro.

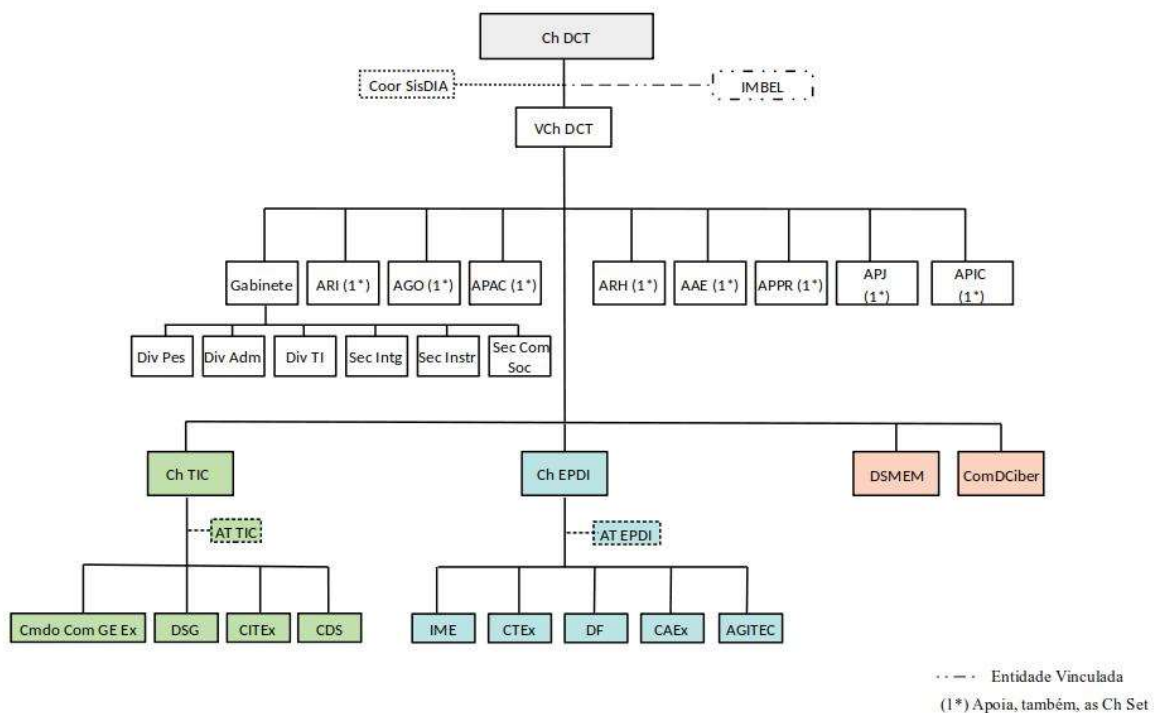
As atividades científicas e tecnológicas compreendem:

1. pesquisa, desenvolvimento, avaliação e prospecção tecnológica relacionadas a sistemas, produtos, tecnologias e serviços de defesa de interesse do Exército e sua influência nas áreas de pessoal, logística e doutrina;
2. ensino e pesquisa dos órgãos da Linha de Ensino Militar Científico-Tecnológica;
3. normatização técnica, metrologia e certificação da qualidade;
4. fabricação, revitalização, adaptação, transformação, modernização e nacionalização de sistemas, produtos, tecnologias e serviços de defesa de interesse do Exército;
5. avaliação técnico-experimental de materiais sujeitos à fiscalização do Comando do Exército; e
6. inovação, proteção do conhecimento e propriedade intelectual, transferência de tecnologia e pagamento dos ganhos econômicos dos sistemas, produtos, tecnologias e serviços de defesa originados no Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx) e sua exploração comercial.

Disponível em: <http://www.dct.eb.mil.br/index.php/historia>.

Além da Chefia do DCT, seus gabinetes e assessorias orgânicas, a estrutura organizacional do DCT é composta por uma Vice-Chefia, duas Chefias Setoriais, onze Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS), uma Entidade Vinculada (Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL) e a Coordenação do SisDIA de Inovação. Parte dessa estrutura é sediada em Brasília-DF, e a outra parte é sediada no Rio de Janeiro-RJ.

Figura 3 - Organização do Departamento de Ciência e Tecnologia



Disponível em: <http://www.dct.eb.mil.br/index.php/estrutura-organizacional>. Acesso em: 15/01/2020.

O Departamento, como Unidade Gestora Responsável (UGR) investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme apresentado no gráfico 1, coordena a execução de um orçamento médio anual de aproximadamente R\$ 500 milhões. Desse total, aproximadamente R\$ 100 milhões são alocados nas Ações 20XE (Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército), 20XJ (Desenvolvimento Tecnológico do Exército) e 2A82 (Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação no Instituto Militar de

Engenharia), todas ações discricionárias, as quais compõem o “orçamento próprio”, e que objetivam atender os programas e projetos sob responsabilidade do Departamento e de suas OMDS.

Após uma consulta ao Portifólio Estratégico do Exército, que está estruturado em três subportifólios, a saber: Defesa da Sociedade; Geração de Força; e Dimensão Humana, foi possível verificar uma dezena de programas ou projetos que aparentam demandar uma alta carga de investimento em PD&I, tais como o Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), Programa Estratégico ASTROS 2020 (Prg EE ASTROS 2020), Defesa Cibernética, Viatura Blindada para Transporte de Pessoal GUARANI (VBTP-MR, 6X6, GUARANI), Defesa Antiaérea (DA Ae), Programa Estratégico do Exército de Proteção da Sociedade (PrgEE PROTEGER), Programa Estratégico do Exército Obtenção da Capacidade Operacional Plena (PrEE OCOP), Programa Estratégico Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicações (PrEE TIC), dentre outros. Parte considerável dos investimentos nos atuais programas ou projetos acima citados, são ou serão executados ao longo dos próximos anos pelo DCT e suas OMDS.

Além de possuir uma estrutura organizacional considerada complexa em relação a outros ODS do Comando do Exército, fato que, paradoxalmente, se reflete negativamente no fluxo de informações e na tomada de decisão, por exemplo, o DCT possui dois aspectos que merecem atenção especial neste trabalho.

O primeiro aspecto está relacionado à própria natureza do Departamento, pois os projetos de PD&I caracterizam-se pela presença de inúmeras e complexas variáveis, as quais, via de regra, tendem a elevar consideravelmente o grau de incerteza associado a sua execução, inclusive o risco de não se obter a tecnologia ou produto desejado.

Quanto ao segundo aspecto, que guarda relação com o anterior, está relacionado à execução do orçamento, pois as aquisições e contratações dos programas e projetos em PD&I na área da defesa, tanto no mercado interno, quanto no mercado externo, devido a sua complexidade, comumente exigem uma análise e interpretação técnico-jurídica com alto grau de refinamento e esforço. Isso torna o

processo licitatório e a execução orçamentária propriamente dita mais complexos do que aqueles que se observam no caso de produtos e serviços mais simples.

Segundo Vieira e Álvares (2017), o mercado de defesa é fortemente regulado, inclusive por tratados internacionais, e, portanto, pressupõe longo prazo de maturação do processo de desenvolvimento, exige alta capacitação tecnológica e recursos humanos especializados, além de ser extremamente dependente tanto do orçamento e contratações governamentais quanto das exportações.

O programa SISFRON, com considerável participação do DCT, por intermédio do CCOMGEx, pode ser considerado um excelente exemplo de empreendimento dotado de elevada complexidade. Corrobora com essa afirmação o Relatório de Auditoria do TCU (2016), ao apontar a complexidade do projeto que possuía o seu sistema com valor estimado em R\$ 12 bilhões, distribuído em três subprojetos, com período previsto para sua implantação em 10 anos, sendo de 2013 a 2023.

A execução do projeto está ocorrendo por fases. A primeira fase foi realizada no período de 2010-11 e consistiu na elaboração do Projeto Básico, fruto do contrato firmado em 1º/7/2010, entre o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEx) e a empresa Atech Negócios e Tecnologias S/A, no valor de R\$ 17.200.079,00. O Projeto Básico, caracterizado por sua elevada complexidade tecnológica, estabeleceu a concepção geral e a arquitetura inicial do SISIFRON, originando os documentos técnicos de conceituação, configuração e especificação do Sistema. (BRASIL, 2016, p. 6).

Em síntese, o escopo do programa SISFRON apresenta como objetivo dotar o Exército Brasileiro dos meios necessários para exercer o monitoramento e controle da faixa de fronteira terrestre brasileira - que possui 16.886 quilômetros, separa o país de outros 11 países, abrange 11 estados, 588 municípios e representa 27% do território brasileiro - com o apoio de sensores, decisores e atuadores e de outros meios tecnológicos que garantam um fluxo ágil e seguro de informações confiáveis e oportunas, de modo a possibilitar o exercício do comando e controle em todos os níveis de atuação do Exército, segundo a sua destinação constitucional.

Para Vieira e Álvares (2017, p. 229), “o programa pretende ainda auxiliar o desenvolvimento socioeconômico e científico do Brasil, permitindo igualmente o cumprimento de uma função social focada nos benefícios para a população da região fronteiriça”.

Os dados da mencionada auditoria realizada pelo TCU no ano de 2016, revelaram que os valores empenhados nos exercícios de 2012 a 2015 (até 14/8/2015) representavam apenas 37% do total de recursos previstos no Cronograma Físico-Financeiro atualizado do SISFRON para o período, indicando que o Exército deveria concentrar esforços para captar recursos financeiros junto às instâncias competentes, como também deveria acelerar a execução do projeto, haja vista o impacto nos objetivos do projeto, ou alternativamente, deveria adequar seu planejamento à realidade financeira apresentada.

A crise econômica pela qual o país atravessa, acentuada a partir do ano de 2014, vem agravando sobremaneira a capacidade do Estado de fazer investimentos. De acordo com Gomide e Pereira (2018), o planejamento e a seleção adequada apareceram em pesquisa conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como as principais condicionantes ao sucesso nas políticas e projetos de investimento na área de infraestrutura. O que poderia ser perfeitamente aplicável aos programas e projetos em PD&I no âmbito das Forças Armadas e, no caso específico, do Exército Brasileiro.

Ao observarmos o Orçamento Cidadão - Projeto de Lei Orçamentária Anual 2020 (PLOA 2020), é possível inferir que a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira parecem ter decidido por seus programas prioritários, enquanto isso, por ser multifacetado e a maior das três forças, o Exército parece não ter escolhido seu projeto, ou seus projetos prioritários, situação que contribui para a falta de investimentos de forma individualizada em cada programa ou projeto, especialmente em períodos de crise fiscal. Tal situação tem potencial de dificultar um alinhamento às políticas públicas nacionais, que teriam como objetivo a busca por investimentos fora da esfera pública.

Tabela 1 - Programas e Projetos prioritários das Forças Armadas destacados no PLOA 2020

| Responsável pela execução | Programa / projeto | Previsão orçamentária |
|--|--|------------------------------|
| Marinha do Brasil (MB) | Programa Antártico Brasileiro visa apoiar a pesquisa brasileira no continente Antártico e garantir a reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz, após incêndio ocorrido em 2012. | R\$ 23,6 milhões |
| | Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB para construção de quatro submarinos convencionais, um submarino nuclear e estaleiro e base naval de apoio. | R\$ 907 milhões |
| | Programa Nuclear da Marinha, visando o domínio do ciclo do combustível nuclear e o desenvolvimento e a construção de uma planta nuclear, essencial ao PROSUB. | R\$ 143 milhões |
| | Para capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON com vistas à recomposição do Núcleo do Poder Naval, iniciando-se com a construção de quatro (4) Corvetas, em estaleiros nacionais. | R\$ 100 milhões |
| Soma dos programas/projetos de destaque da MB | | R\$ 1,173 bilhão |
| Exército Brasileiro (EB) | Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras – SISFRON destinado ao combate a contrabandos e crimes transfronteiriços. | R\$ 217,4 milhões |
| | Desenvolvimento e a aquisição de viaturas mecanizadas média e leve, Blindados Guarani. | R\$ 273,4 milhões |
| | Projeto ASTROS 2020 responsável pelo desenvolvimento e aquisição de mísseis táticos e foguetes guiados. | R\$ 109,1 milhões. |
| | Soma dos programas/projetos de destaque do EB | |
| Força Aérea Brasileira (FAB) | Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro para garantir a segurança e a qualidade do tráfego aéreo brasileiro. | R\$ 1,84 bilhão |
| | Aquisição de helicópteros HX-Br, de médio porte. | R\$ 150 milhões |
| | Aquisição de caças suecos Gripen FX-2 | R\$ 643,3 milhões |
| | Desenvolvimento e aquisição do cargueiro tático militar KC-X | R\$ 556,7 milhões |
| | Soma dos programas/projetos de destaque da FAB | |

Fonte: Orçamento Cidadão - PLOA 2020. Elaborado pelo autor.

Tais afirmações, portanto, corroboram com o entendimento de que um planejamento realista e uma criteriosa seleção dos programas, projetos e atividades a serem contemplados com os escassos recursos públicos devem sempre levar em consideração a capacidade de alocação desses mesmos recursos ao longo do tempo, e, impreterivelmente, devem estar em total consonância com a realidade fiscal e orçamentária do país, sob o risco de, após um aporte orçamentário inicial, ser interrompido por falta de continuidade.

Ainda tratando do aspecto orçamentário e financeiro, incessantemente e especialmente em períodos de crise fiscal, as Forças Armadas, e, em particular, o Exército Brasileiro, tendem a incentivar seus gestores a antecipar o quanto possível a

execução orçamentária (por intermédio da emissão de notas de empenho) de forma que a Força Terrestre possa mitigar os impactos negativos do contingenciamento e, ainda, esteja sempre em condições de receber novos créditos orçamentários.

Provando tal afirmação, a Diretriz Especial de Gestão Orçamentária e Financeira para o ano de 2019, do Comandante do Exército, foi ainda mais arrojada, em comparação aos anos anteriores, ao estabelecer o dia 30 de setembro como meta para a total aplicação dos créditos das despesas discricionárias, obviamente, em estrita observância à legislação em vigor.

Agir como se o exercício financeiro terminasse em 30 de setembro. Para isso, empenhar, no mínimo, 80% dos créditos das Despesas Discricionárias até 31 de julho, 90% até 30 de agosto, excetuando-se os créditos das Despesas Obrigatórias e outros casos, em caráter excepcional, e devidamente justificados, nos quais esta meta não possa ser atingida. (Brasil, 2019).

Tal arrojo pode ser considerado uma tentativa de mitigar os efeitos negativos provocados pela recente promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual instituiu o Novo Regime Fiscal e estabeleceu limites individualizados sobre as despesas primárias para cada exercício, que, a médio prazo, tende a aumentar o valor nominal das despesas obrigatórias, e, conseqüentemente, promover a redução dos créditos das despesas discricionárias.

Cabe repisar que no âmbito do Exército Brasileiro, as principais Ações Orçamentárias que alocam recursos em PD&I são classificadas como despesas discricionárias, desta forma, passíveis de serem afetadas pela limitação de empenho.

Portanto, em análise superficial, os investimentos em PD&I no âmbito do Exército estariam mais vulneráveis de serem afetados pelos contingenciamentos, uma vez que, de forma velada, o ODS com baixo nível de execução orçamentária poderia ser duplamente penalizado, tanto no aspecto orçamentário quanto no aspecto político.

Em resumo, as aquisições e contratações sob gestão do DCT, por suas características intrínsecas, possuem maior complexidade e risco quando comparadas àquelas realizadas pelos outros órgãos da mesma estrutura, o que torna o processo licitatório e a execução orçamentária propriamente dita, em relação de desigualdade na disputa pela priorização dos recursos, tendo em vista que a capacidade do órgão em gastar o dinheiro público exerce influência na decisão sobre a alocação do finito orçamento. Esse aspecto poderia colocar o DCT em uma posição particularmente

mais vulnerável quando comparado a outros órgãos responsáveis por aquisições ou contratações de produtos e serviços menos complexos.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para analisar a execução orçamentária do DCT, dados abertos e de domínio público referentes aos últimos cinco anos (2015-2019) foram extraídos da ferramenta Tesouro Gerencial. Optou-se pela extração e análise dos dados referentes ao montante do orçamento autorizado nas seguintes ações orçamentárias:

- Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército (20XE);
- Desenvolvimento Tecnológico do Exército (20XJ); e
- Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação no Instituto Militar de Engenharia (2A82).

Trata-se de ações de despesas discricionárias e de gestão exclusiva do DCT, portanto, passíveis de serem afetadas pelos decretos do contingenciamento.

No que diz respeito aos dados coletados, foram considerados os créditos recebidos pelo DCT, por intermédio da Unidade Gestora Responsável (UGR) 160035 (DCT/GESTOR), nos exercícios financeiros encerrados entre os anos de 2015 a 2019, registrados na conta contábil 522210100 (provisão recebida) do SIAFI. Quanto aos créditos empenhados, foram considerados os dados dos créditos provisionados a partir da UGR 160035 a todas as Unidades Gestoras Executoras (UGE). Os dados foram tabulados e transformados em tabelas e gráficos que permitiram analisar, mês a mês, em percentuais, o desenvolvimento de uma execução orçamentária afetada pelo contingenciamento. Para permitir análises agregadas, os dados foram atualizados monetariamente em valores de dezembro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Já para se analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos, optou-se pela aplicação de uma pesquisa quantitativa descritiva do tipo *Survey*, em modelo de questionário, elaborado e estruturado em *Escala Likert* e constituído por sete questões (Apêndice A). Haja vista que os institutos normativos determinam os padrões a serem obrigatoriamente seguidos por todos os órgãos públicos, especialmente aqueles relacionados aos gastos, o tamanho da população não pôde ser mensurado. Foram, portanto, adotados os seguintes critérios para a aplicação do questionário: *i)* tamanho

da população não definido; *ii*) escolha dos participantes de forma não-probabilística; *iii*) respostas anônimas; *iv*) questões objetivas; e *v*) sem opção de respostas parciais.

Antes de ser aplicado, realizou-se um teste piloto com quatro participantes não integrantes do universo da população estudada com o propósito de se identificar possíveis problemas de formatação, entendimento, plataforma de envio e recebimento, por exemplo. Tal decisão, permitiu testar os instrumentos, avaliar a viabilidade e a utilidade dos métodos de coleta e revisar e aprimorar os pontos necessários.

O questionário foi encaminhado por meio eletrônico a aproximadamente 120 participantes e esteve disponível para preenchimento entre os dias 27/02/2020 e 06/03/2020. Em sua maioria, a amostra foi composta por militares do Exército Brasileiro, de postos e graduações variadas, de diversas unidades da Federação, com experiência acumulada em organizações públicas civis e militares com capacidades e missões heterogêneas, e, ao final do período, obtiveram-se respostas de 42 participantes com o perfil desejado.

4 RESULTADOS

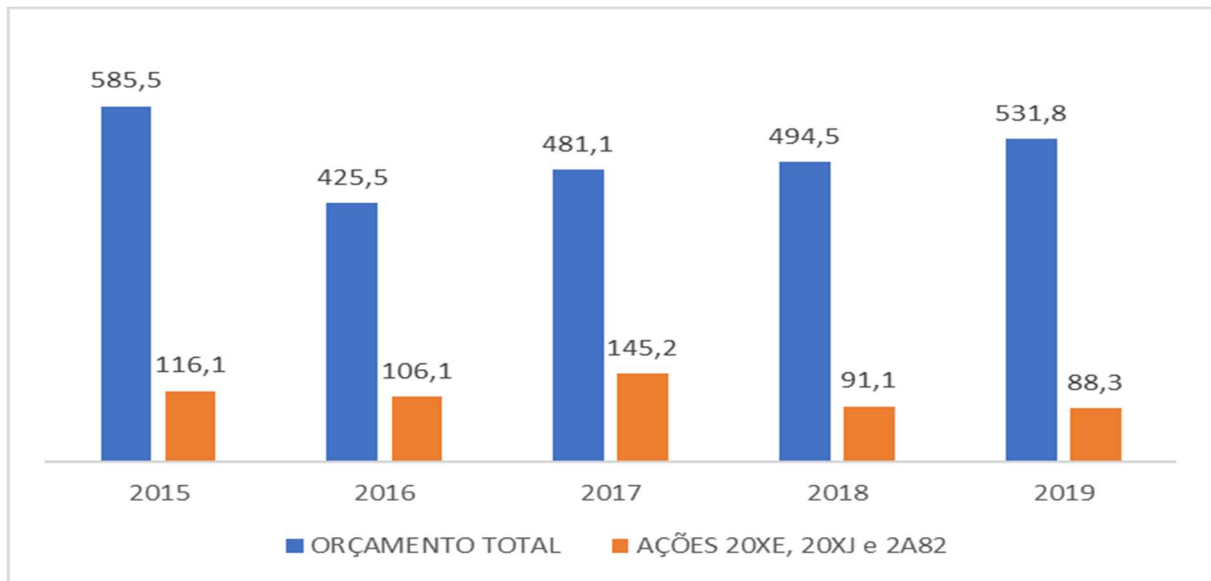
Neste capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa, que objetivou analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, abordando, em particular, os desafios do DCT. Esse objetivo geral foi desdobrado em dois objetivos específicos, que constituem as seções subsequentes. Desse modo, na seção 4.1, analisa-se a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento, e demonstram-se, na prática, os fluxos dos descontingenciamentos e dos gastos públicos (empenhos). Em seguida, na seção 4.2, analisa-se a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito.

4.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO DCT

Investigar e compreender o fluxo orçamentário das despesas discricionárias, tal como foi executado por um órgão da Administração Pública Federal, permite comparar ideias, reforçá-las ou refutá-las. Permite, ainda, disponibilizar mais uma fonte de pesquisa em apoio ao planejamento e apoio à tomada de decisão. Ao se apresentar a execução orçamentária do DCT pretende-se, em particular, demonstrar, na prática, o fluxo do descontingenciamento e a realização dos gastos públicos (empenho).

O orçamento previsto na LOA e alocado nas Ações Orçamentárias Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército (20XE), Desenvolvimento Tecnológico do Exército (20XJ) e Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação no Instituto Militar de Engenharia (2A82), sob gestão do DCT, serve ao propósito de atender as atividades-fim do SCTIEx e representa aproximadamente 22% do orçamento anual total do Departamento, conforme apresentado no gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4 - Orçamento total versus orçamento finalístico do DCT (2015 a 2019), R\$ milhões nominais



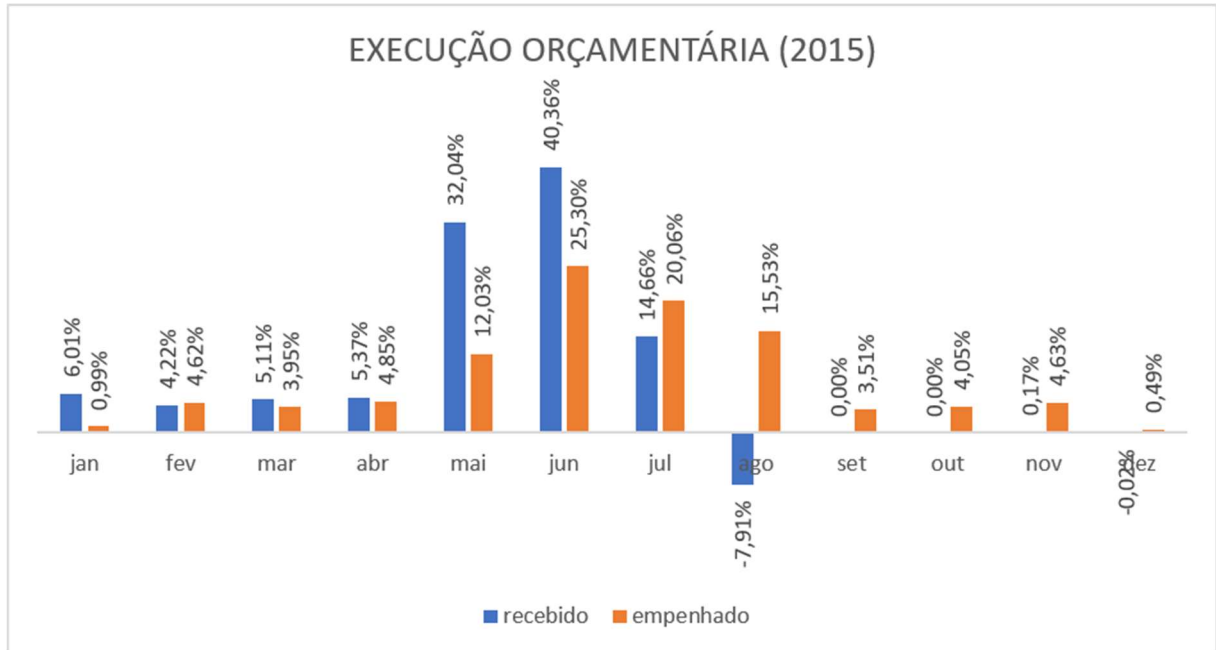
Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/ GESTOR). Elaborado pelo autor.

Não fossem os projetos, programas e atividades em PD&I vinculadas ao Portifólio Estratégico do Exército, e conduzidos pelo DCT e suas OMDS, o montante alocado naquelas ações orçamentárias seria a única fonte de recursos disponíveis para atender as demandas do SCTIEx.

Os gráficos apresentados a seguir demonstram, em percentual, mês a mês, o fluxo do descontingenciamento (recebido) e da aplicação (empenhado) dos créditos orçamentários em valores nominais.

Em 2015, foi observado o seguinte comportamento:

Gráfico 5 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2015)

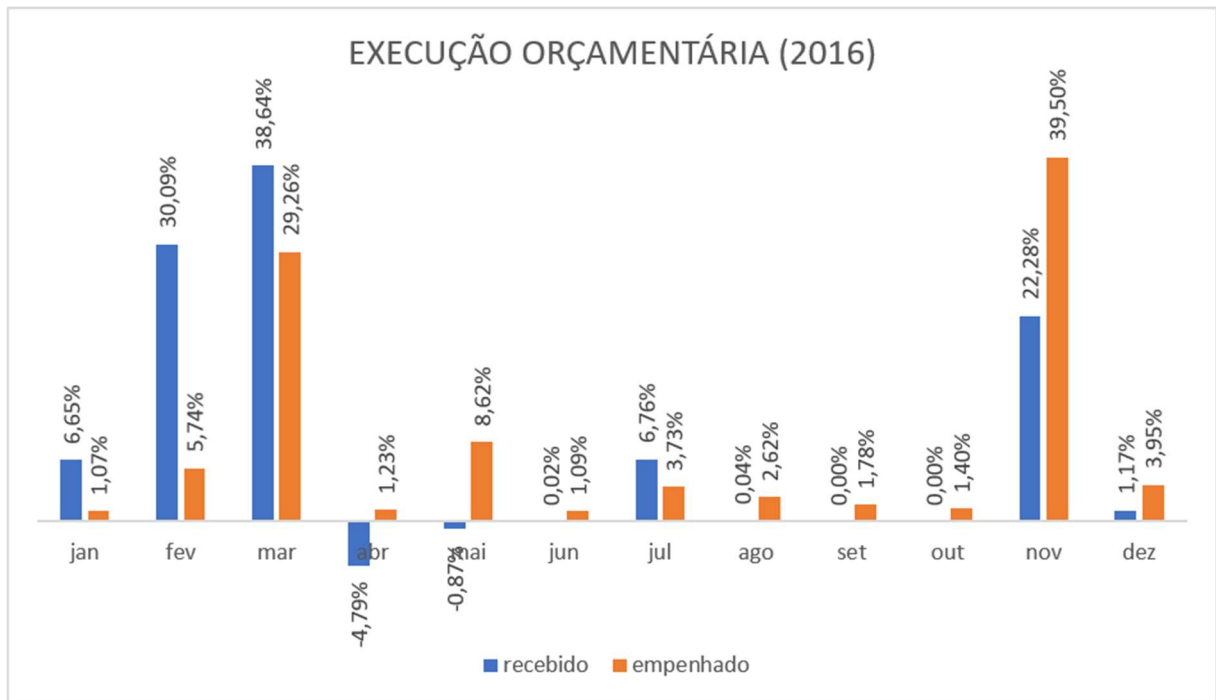


Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/GESTOR). Elaborado pelo autor.

No gráfico, verifica-se que os meses entre janeiro e abril de 2015 apresentaram baixa movimentação orçamentária, com as descentralizações ocorrendo por duodécimos, conforme previsto no art. 168 da CF. Somente após a sanção da Lei nº 13.115/2015 (LOA 2015) o DCT teve 32,04% de seu orçamento autorizado, seguido de uma nova descentralização de 40,36% no mês seguinte. Naquele ano, no que se refere às ações orçamentárias pesquisadas, o orçamento foi sendo descontingenciado em parcelas mensais, sendo que a última delas foi recebida pelo DCT no mês de julho. Entretanto, é possível verificar que no mês de agosto foram recolhidos 7,91% do montante até então disponibilizado, numa clara situação de corte orçamentário, tendo em vista que não foram posteriormente devolvidos. Ao se observar o fluxo orçamentário acima, também é possível inferir que o DCT estava com seus processos licitatórios homologados, pois, à medida que os créditos foram desbloqueados, o gasto público foi gradativamente realizado e, como resultado, apenas 5,12% do orçamento foi empenhado no final daquele ano.

Sobre a execução orçamentária do ano de 2016, representada no gráfico 6, verifica-se um padrão completamente diferente do ano de 2015, com uma parcela significativa do orçamento sendo descontingenciado já nos três primeiros meses do ano (75,38%). Em boa medida, tal situação deve ser creditada à sanção da Lei nº 13.255/2016 (LOA 2016) já em janeiro daquele ano.

Gráfico 6 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2016)

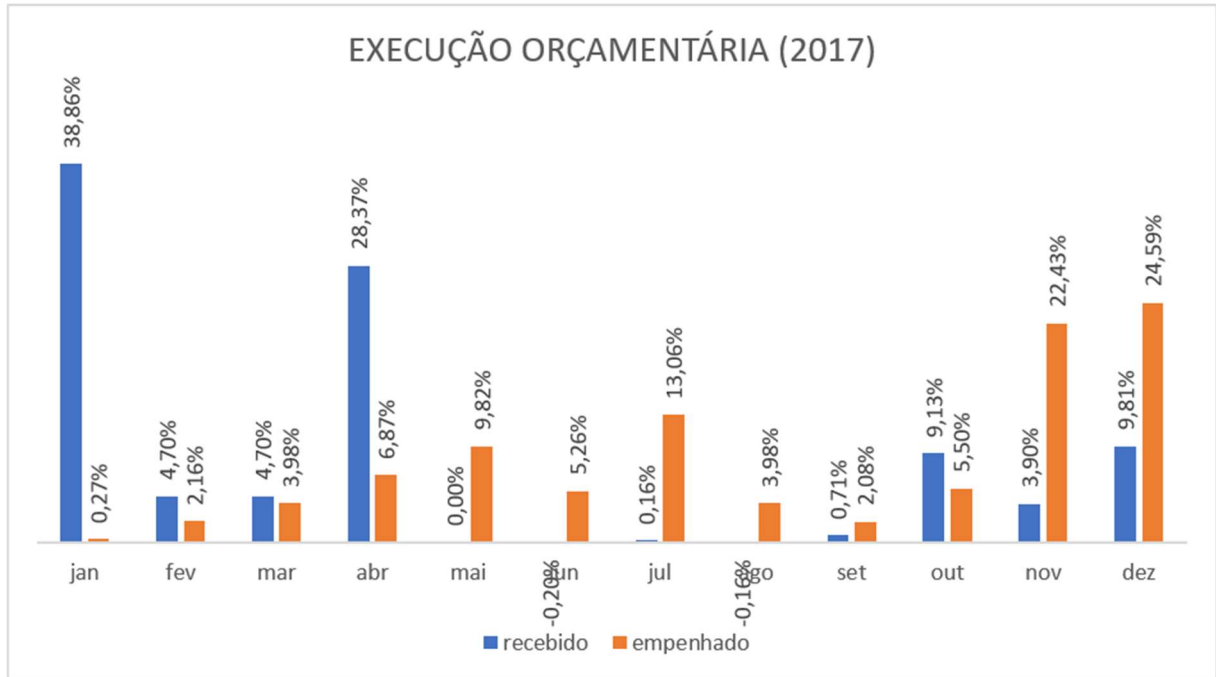


Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/GESTOR). Elaborado pelo autor.

Não obstante, parte do orçamento foi descontingenciado apenas no final do exercício financeiro, gerando o efeito da rolagem para o final do ano, tendo em vista que 23,45% do total foi recebido ou autorizado nos meses de novembro e dezembro, oportunidade em que as UGE vinculadas ao SCTIEx emitiram notas de empenho correspondentes a 43,45% do orçamento total do ano. Eventualmente, alguns tipos de aquisições ou contratações públicas, por singularidade e característica, precisam que todo o orçamento necessário esteja disponível para empenho após a assinatura dos contratos. Dito de outra forma, mesmo que o orçamento seja parcialmente disponibilizado no início do exercício financeiro, a execução do gasto público ficará condicionada ao recebimento da parte contingenciada.

Os dados relativos a 2017 estão mostrados no gráfico 7:

Gráfico 7 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2017)

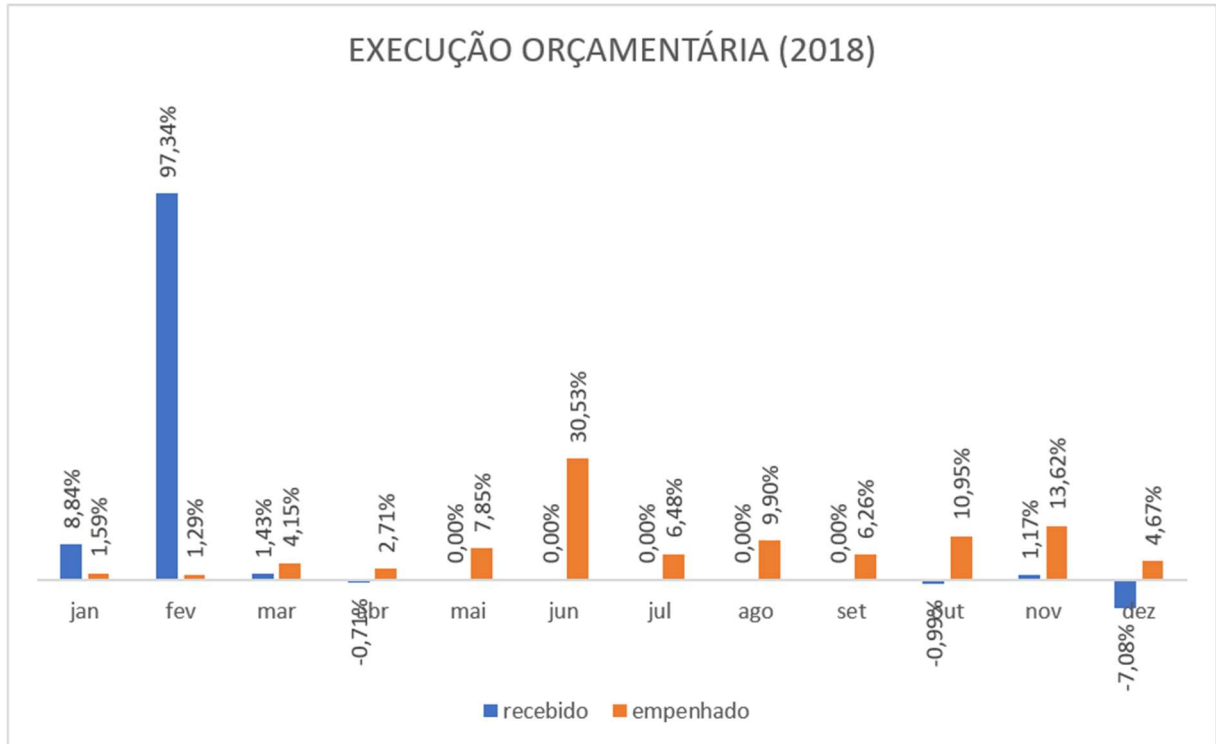


Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/GESTOR). Elaborado pelo autor.

Sobre a execução orçamentária daquele ano, representada pelo gráfico 7, o qual teve a Lei nº 13.414/2017 (LOA 2017) também sancionada no início do exercício, o Departamento teve 38,86% de seu orçamento autorizado em janeiro, seguido de uma volumosa descentralização em abril, no montante de 28,37%, perfazendo, com o somatório das descentralizações de fevereiro e março, um total de 76,63% do orçamento previsto autorizados até abril. O ano de 2017 também apresentou um alto volume de créditos empenhados nos meses de novembro e dezembro, 47,02%, do seu orçamento total. Contudo, teve 13,71% do seu orçamento descontingenciado no mesmo período.

O gráfico 8 representa a execução orçamentária do ano de 2018, o qual teve a Lei nº 13.587/2018 (LOA 2018) sancionada logo no segundo dia do ano e demonstra um padrão de movimentação orçamentária comparado ao de uma ação de despesa obrigatória, tendo em vista que teve praticamente 100% do seu orçamento autorizado logo no início daquele ano.

Gráfico 8 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2018)

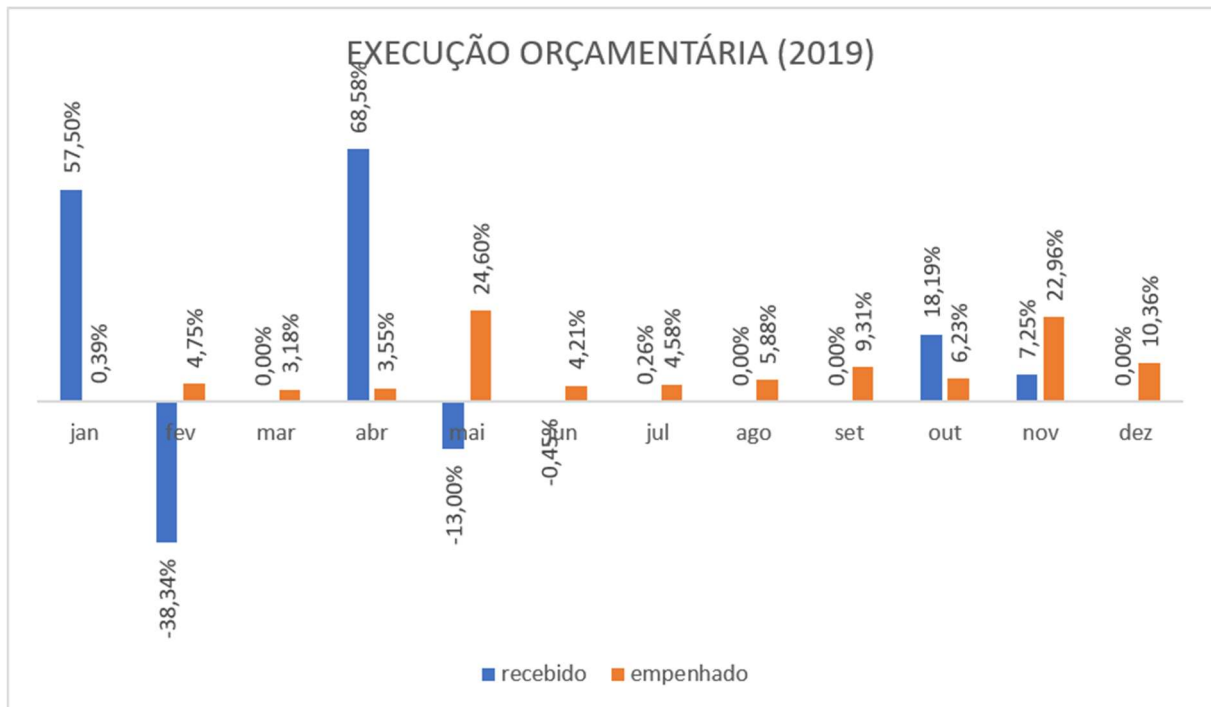


Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/GESTOR). Elaborado pelo autor.

No gráfico, é possível verificar que os gestores públicos executaram o orçamento de forma relativamente distribuída durante todo o ano, com os picos de gastos públicos acontecendo nos meses de junho (30,53%) e de novembro e dezembro (18,29%). Ao ter o orçamento sob sua responsabilidade autorizado logo no início do ano, o gestor público reúne mais condições para atingir as metas e os objetivos referentes ao planejamento orçamentário e estratégico do seu órgão, inscreve um menor volume de despesas em Restos a Pagar e, portanto, avalia melhor a conveniência das aquisições e contratações pretendidas. Entretanto, chama a atenção que ao final daquele ano o Departamento teve 7,08% do orçamento recolhido. Tal situação poderia ser creditada a um improvável contingenciamento, ou, mais provavelmente, demonstra uma incapacidade do órgão em executá-lo.

O gráfico 9 representa a execução orçamentária do ano de 2019, que teve a Lei nº 13.808/2019 (LOA 2019) também sancionada no mês de janeiro.

Gráfico 9 - Percentuais mensais da execução orçamentária do DCT (2019)

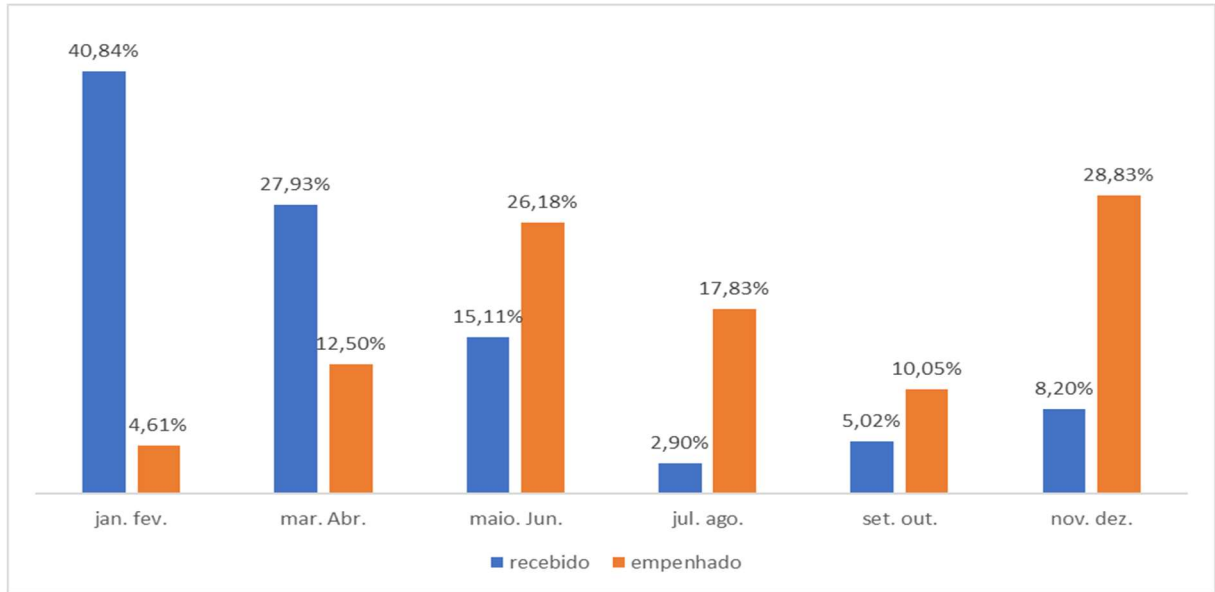


Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/GESTOR). Elaborado pelo autor.

Naquele ano, os gestores públicos do DCT foram surpreendidos com 57,50% do orçamento já autorizados em janeiro. Contudo, no mês seguinte, foram recolhidos 38,34% por motivo de contingenciamento, permanecendo 19,16%. Houve nova descentralização em abril (68,58%) e novo recolhimento em maio (13,00%). Por fim, novas descentralizações ocorreram em outubro e novembro, contribuindo para que 33,32% dos gastos públicos tenham ocorrido nos meses de novembro e dezembro. Naquele ano, apenas 7,25% do orçamento foi descontingenciado no final do ano.

Com a finalidade de melhor evidenciar os efeitos do contingenciamento orçamentário, o gráfico abaixo apresenta um resumo percentual de créditos recebidos e empenhados ao longo dos cinco anos analisados segmentados por bimestres. Ao contrário dos gráficos precedentes – para cuja elaboração se usaram valores nominais –, empregaram-se, na elaboração do gráfico 10, valores deflacionados pelo IPCA para permitir que se somassem, por exemplos, os valores recebidos nos primeiros bimestres dos cinco anos que compõem a série analisada.

Gráfico 10 - Percentuais bimestrais da execução orçamentária do DCT (2015 - 2019)



Fonte: Tesouro Gerencial - UGR 160035 (DCT/GESTOR). Elaborado pelo autor.

Os dados indicam uma concentração dos valores recebidos nos dois primeiros bimestres. Ainda assim, em janeiro e fevereiro somente 40,84% dos valores referentes aos cinco anos que compõem a série foram recebidos. Isso quer dizer que as leis orçamentárias têm sido aprovadas com atrasos (uma vez que cerca de 60% dos recebimentos ocorre depois do início do ano), o que tende a prejudicar o planejamento das ações do DCT.

As aquisições e contratações sob sua responsabilidade possuem, em sua fase inicial, riscos elevados em virtude de aspectos como *i)* falta de clareza em relação ao escopo; *ii)* tecnologia não conhecida ou a ser desenvolvida; *iii)* imprecisão da demanda; e *iv)* tendência à subestimação dos investimentos necessários. Além disso, as aquisições e as contratações dos programas e projetos em PD&I na área da defesa comumente demandam vultosos investimentos públicos e, portanto, atraem demasiada atenção da sociedade e dos órgãos de controle interno e externo quando comparados àqueles que objetivam à aquisição e contratação de produtos e serviços ditos de “prateleira”. Isso reafirma a percepção de que as aquisições e as contratações executadas pelo DCT, devido a sua natureza complexa e às incertezas envolvidas, exigem análises e interpretações particularmente detalhadas. Nesse sentido, demandam mais tempo para a finalização dos processos licitatórios e as compras

efetuadas são mais sensíveis às oscilações decorrentes dos atrasos na promulgação das leis orçamentárias.⁸

O atual modelo do processo licitatório determinado pela legislação em vigor é demasiadamente técnico e rígido, concorrendo para que, não raro, demande demasiado tempo para sua finalização (homologação pela autoridade competente), independentemente do tipo de material a ser adquirido ou serviço a ser contratado. Isso ocorre porque o processo da contratação pública, tal como foi definido pela legislação vigente, a Administração, obrigatoriamente, precisa atender, simultaneamente, a outros valores jurídicos definidos pela Constituição Federal, tais como tratamento isonômico a todos os interessados em participar, com base em critérios objetivos previamente definidos, dentre outros (MENDES, 2012).

No caso das aquisições do DCT, ainda que a Lei 13.243/2016, que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, tenha criado condições favoráveis e menos engessadas para a contratação de serviços ou para a aquisição de materiais relacionados com as atividades de PD&I, esses problemas, em grande medida, tendem a persistir.

Indiretamente, tal situação se apresenta como um dos impactos negativos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, tendo em vista que, como mencionado, o gestor público não consegue prever o montante ou o momento em que seu orçamento estará disponível, desta forma, tem uma tendência natural a debruçar-se, prioritariamente, sobre os processos licitatórios necessários à aplicação do orçamento que está “na tela do SIAFI”, ou seja, disponíveis para empenho.

Chamou a atenção, ainda, que as disputas políticas em torno da aprovação e sanção da lei do orçamento exercem forte influência na execução orçamentária desse próprio orçamento. Como exemplo, no ano de 2015, foi somente após a sanção da

⁸ Um interessante exemplo dessa afirmação, guardadas as devidas proporções e características das aquisições voltadas para PD&I no setor de defesa, é apresentado por Fenili (2018) ao descrever o Plano Anual de Compras e Contratações (PACC) da Câmara dos Deputados. Aquele autor defende que os itens que guardem maior complexidade para serem licitados, devem ingressar na seção de compras com maior antecedência do que itens mais simples, e, ao classificá-los como itens de alta complexidade, teriam como prazo para entrada do processo na central de compras, seis meses de antecedência com relação à data final pretendida para a realização da compra ou contratação.

LOA, em abril daquele ano, que os créditos orçamentários referentes às ações discricionárias forma autorizados, conforme determina o ordenamento jurídico.

O gráfico 10 revela ainda que os empenhos se concentram, ao longo do período entre 2015 e 2019, no bimestre maio – junho (26,18%) e, principalmente, no bimestre novembro – dezembro (28,83%). Ainda que, conforme se viu nos gráficos 5, 8 e 9, nos anos de 2015, 2018 e 2019, a concentração de empenhos no final do ano não tenha sido observada, em 2016 e em 2017 (gráficos 6 e 7) esse fenômeno foi claramente observado. Ao se considerarem os valores totais deflacionados pelo IPCA, verifica-se, por tanto, que quase 30% dos empenhos do DCT concentram-se entre os meses de novembro e dezembro. Esse quadro caracteriza aquilo os gestores públicos pejorativamente chamam de “dezembrada”. É importante repisar que os valores analisados representam uma parcela significativa do orçamento total daquele órgão e, à vista disso, os dados sugerem que o fenômeno pode estar ocorrendo no DCT.

Por conta do contingenciamento, a execução do orçamento das ações de despesas discricionárias não guarda um padrão linear entre os anos, motivo esse que demanda, por parte dos agentes públicos competentes, uma especial atenção à elaboração do planejamento orçamentário do órgão. Por conta dessa imprevisibilidade, tendo em vista que, não raro, o orçamento descontingenciado pode ser novamente bloqueado, recolhido ou “cortado”, a depender do equilíbrio fiscal do período, diuturnamente buscado pelo Poder Executivo, o responsável pela execução do orçamento fica, em boa medida, limitado em relação ao montante ou o momento pelo qual seu órgão será contemplado com os recursos previstos na própria LOA.

Parece obvio que num órgão público como o Departamento de Ciência e Tecnologia, o qual trata de aquisições e contratações com considerável carga e apelo tecnológico, as quais demandam, em seus processos licitatórios, considerável grau de estudo técnico-jurídico, portanto, mais complexos e com potencial de serem demorados, o contingenciamento orçamentário, em tese, transforma-se em uma barreira com maior dificuldade de ser transposta, e, da mesma maneira, com maior potencial de prejudicar a entrega de produtos e serviços em PD&I na área de defesa, e de interesse da sociedade.

4.2 PERCEÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA REALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Ao se analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos, foi possível, com base na tabulação das respostas a um questionário especificamente desenhado com esse propósito, interpretar melhor os resultados da seção precedente, como também confrontar a prática desses profissionais com os argumentos apresentados pelos principais autores citados na revisão bibliografia.

Na seção anterior, a pesquisa foi restrita aos créditos orçamentários das ações de despesas discricionárias recebidos e executados sob gestão do DCT, que representam aproximadamente 22% do orçamento total daquele órgão. Nesse sentido, o questionário aplicado pode ser considerado uma extensão da seção precedente, tendo em vista que as questões trataram dos créditos orçamentários recebidos no final do ano de forma genérica, ou seja, sem especificar quais os tipos de ações orçamentárias, sejam elas de despesa discricionária ou despesa obrigatória, e sem especificar qual o órgão gestor dos recursos.

O questionário foi composto por perguntas objetivas dentro do tema proposto, e, portanto, não teve a pretensão de retratar toda a complexidade que envolve a prática da execução orçamentária.

Conforme constatado, a execução do orçamento das ações de despesas discricionárias não guarda um padrão linear entre os anos, portanto, saber o tempo em que o agente público atuou em funções relacionadas aos gastos públicos revela em quantos ciclos orçamentários participou e, por consequência, seu nível de experiência. Assim sendo, com a primeira questão, pretendeu-se verificar o nível de experiência dos respondentes, conforme demonstrado na tabela 2, abaixo.

Tabela 2 - Nível de experiência dos respondentes do questionário

| nível de experiência | respondentes | % |
|-----------------------------|---------------------|----------------|
| acima de 10 anos | 27 | 64,29% |
| entre 7 e 10 anos | 8 | 19,05% |
| entre 5 e 7 anos | 3 | 7,14% |
| entre 3 e 5 anos | 2 | 4,76% |
| menos de 3 anos | 2 | 4,76% |
| Total | 42 | 100,00% |

Fonte: elaborado pelo autor.

Em complemento à primeira questão, pretendeu-se qualificar a amostra da população. Os participantes foram inquiridos, na segunda questão, sobre sua experiência em funções ou atividades relacionadas às áreas de planejamento ou execução dos gastos públicos em qualquer de suas fases (planejamento, licitação, empenho, liquidação ou pagamento). Como resultado, 100% dos responderam declararam possuir experiência nas áreas relacionadas ao tema do presente trabalho. Desse modo, a amostra da população, constituída de 42 respondentes, foi entendida como válida e capaz de contribuir para o atingimento do objetivo do questionário. Trata-se, portanto, de uma amostra formada por profissionais experientes e capazes de representar adequadamente o universo de pesquisa.

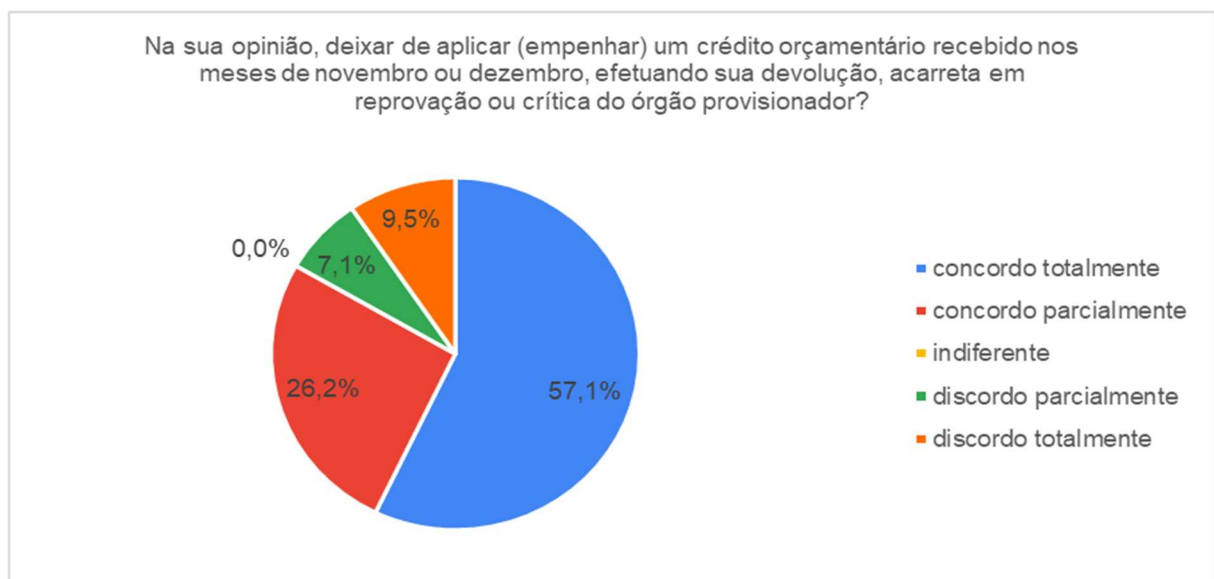
Uma hipótese que se pretendeu testar é a de que quando o orçamento é autorizado ou descontingenciado, os decisores, em todos os níveis, procuram direcionar o crédito para aquelas Unidades Gestoras Executoras (UGE) que possuem capacidade de empenhar “imediatamente”. A questão 3 objetivou confirmar tal hipótese, ao questionar se no órgão, departamento ou divisão do participante, aquele já presenciou o recebimento de créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro sob a orientação de empenhar imediatamente. Todos os respondentes declararam que já presenciaram o recebimento de créditos orçamentários conforme a situação proposta. O resultado chama a atenção pelo fato de corroborar com a

afirmação, descrita no referencial teórico, de que o contingenciamento retarda, o quanto possível, a execução do orçamento para o final do ano.

Tal situação provoca uma espécie de “orçamento paralelo” que pressiona, por meio da alta inscrição da despesa em Restos a Pagar, a execução orçamentária do próximo ano, gerando novo contingenciamento. Esse quadro pode, segundo Alves (2011), ser entendido como contrário ao princípio da anualidade orçamentária, tendo em vista que o orçamento é empenhado num ano fiscal, mas seus efeitos financeiros ocorrem nos anos seguintes, dissociados do orçamento sancionado por uma lei orçamentária pretérita. Ainda conforme Alves (2011), observa-se um crescente desvirtuamento do uso dos Restos a Pagar, que funcionam como uma “maquiagem” fiscal, gerando superávits primários inflados hoje, enquanto obrigações bilionárias são postergadas para o amanhã.

Por intermédio da pergunta 4 representada no gráfico 11, os participantes foram questionados sobre se a hipótese de o gestor público deixar de aplicar um crédito orçamentário, recebido na condição da pergunta anterior, efetuando sua devolução, poderia acarretar em alguma espécie de reprovação ou crítica do órgão provisionador, gestor daquele crédito.

Gráfico 11 - questão 4



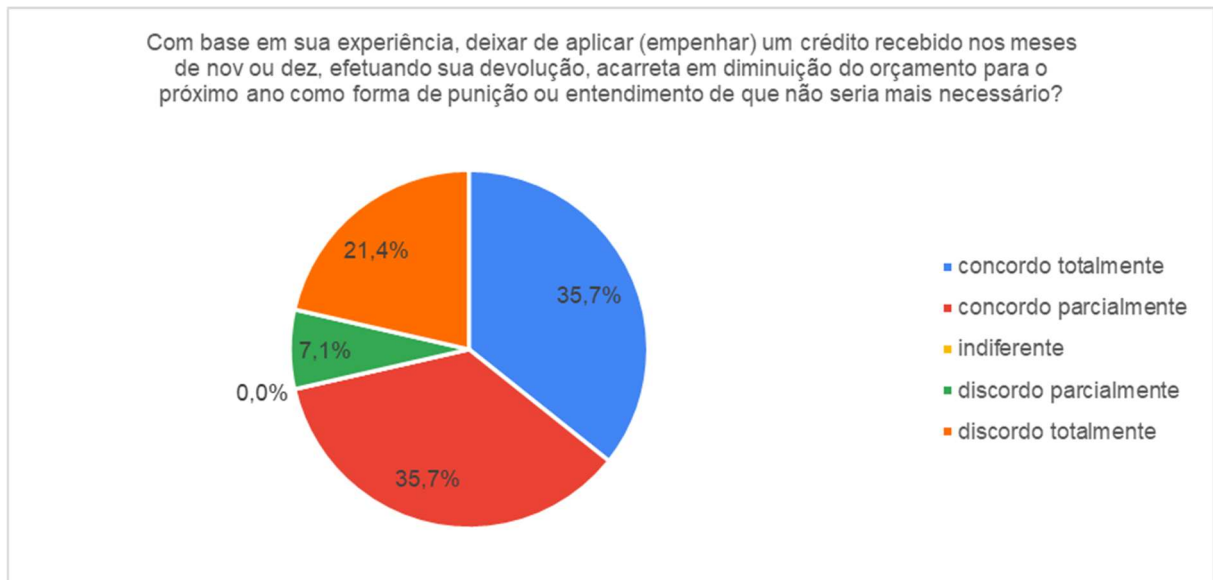
Fonte: elaborado pelo autor.

O resultado apresentou a concordância total ou parcial de 83,3% dos respondentes, indicando que, ao receber créditos orçamentários nos meses de

novembro ou dezembro, devolvê-lo não é uma hipótese bem aceita pelo órgão gestor do crédito. Ainda, na hipótese apresentada, apenas 16,7% dos participantes que compunham a amostra de pesquisa discordaram parcialmente ou totalmente.

Com a questão 5, representada no gráfico 12, pretendeu-se compreender se, na hipótese de o órgão provisionado deixar de aplicar (empenhar) um crédito orçamentário recebido nos meses de novembro ou dezembro, efetuando sua devolução, tal situação poderia acarretar uma diminuição do orçamento para o próximo ano.

Gráfico 12 - questão 5



Fonte: elaborado pelo autor.

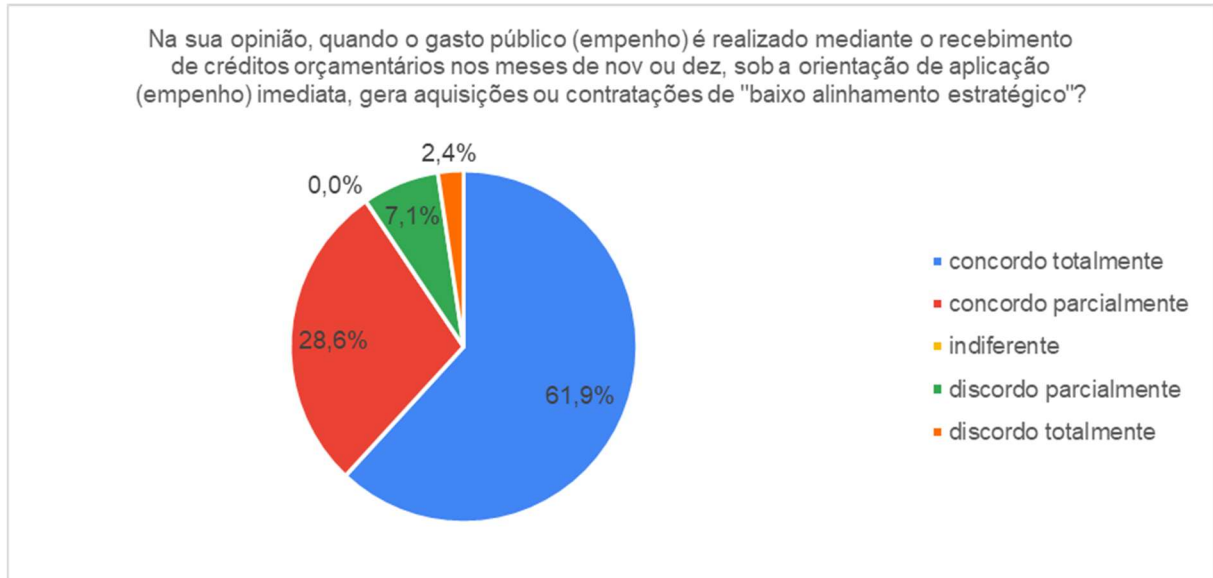
O resultado apresentou uma expressiva concordância, total ou parcial, de 71,4% dos respondentes, indicando que, ao receber créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro, devolvê-los pode acarretar em diminuição do orçamento para o próximo ano. Dentre tantos, um dos possíveis motivos pode ser creditado ao entendimento de que o atual modelo de planejamento orçamentário tem um caráter incremental, ou seja, é pensado de forma a possibilitar um aumento gradual de um ano para o outro. Novamente temos uma convergência de pensamento, pois tanto Carvalho (2012) quanto Robey e McKnight (2018) partilham da mesma visão ao afirmarem que recursos não utilizados podem indicar uma falta de necessidade, levando à diminuição do orçamento futuro. Contrariando a hipótese, 28,6% dos respondentes discordaram parcialmente ou totalmente, talvez pelo entendimento de que a simples inserção de um projeto, programa ou atividade, no

planejamento orçamentário do órgão, basta para a manutenção dos recursos ao longo do tempo. Quanto maior for o alinhamento dos projetos ou programas do órgão, com as políticas públicas nacionais, maior seriam as oportunidades de investimentos fora da esfera pública.

Quando têm a oportunidade, os órgãos da administração pública, por meio dos seus gestores, procuram propagar para os tomadores de decisão que os recursos disponibilizados são escassos e aquém do considerado ideal para a realização dos programas, projetos ou atividades sob sua responsabilidade. Portanto, no caso daquele órgão ser contemplado com créditos orçamentários no final do ano, os gestores públicos responsáveis não medirão esforços para empenhar a despesa. Com a questão 6, pretendeu-se testar tal hipótese, ao perguntar se, na situação acima, caso necessário, os órgãos utilizariam o critério dos processos licitatórios disponíveis para empenho imediato. De forma unânime, as respostas evidenciaram que os respondentes corroboraram com a afirmação acima.

Na extensa revisão bibliográfica, foi possível verificar que há uma convergência de pensamento sobre a qualidade do gasto público quando realizado de forma apressada e tardia. Para Alves (2011, p. 14) e Piscitelli (2012, p. 164), quando o orçamento público é aplicado nessa situação, há um campo fértil para aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico. Esse pensamento foi objeto da última pergunta do questionário.

Gráfico 13 - questão 7



Fonte: elaborado pelo autor.

Por último, o gráfico 13 nos apresenta a informação de que 90,5% dos participantes compartilham, de maneira total ou parcial, do entendimento de que a rolagem do orçamento para o final do ano tem potencial de gerar aquisições ou contratações de baixo alinhamento estratégico. Na questão proposta, apenas 9,5% dos respondentes, de alguma forma, discordaram.

Desse modo, as repostas obtidas confirmaram a hipótese de que o contingenciamento orçamentário tem potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos. Entretanto, como já mencionado, não se pretende criticar negativamente o controle da execução orçamentária alcançado por intermédio do instrumento do contingenciamento. Aqui, o foco principal do referido questionário foi provocar uma discussão sobre o atual modelo de busca pelo equilíbrio fiscal, demonstrando a visão dos gestores públicos envolvidos na prática diária do planejamento e da execução dos gastos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, objetivou-se analisar os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos. Em particular, analisa-se o caso do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército Brasileiro, que é responsável por planejar, orientar, controlar e coordenar as atividades de ciência e tecnologia, de estímulo à inovação e de fomento à indústria de defesa nacional.

Com esse propósito, revisou-se a literatura sobre os principais instrumentos de planejamento governamental responsáveis por proporcionar, no âmbito da administração pública, o alcance dos objetivos de interesse da sociedade. A revisão de literatura demonstrou que, apesar de aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), as Ações Orçamentárias Discricionárias, as quais são parte considerável do orçamento público, podem ser bloqueadas (contingenciadas) com vistas à busca do equilíbrio fiscal. Esse contingenciamento torna os gestores públicos limitados no que diz respeito à realização dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, tendo em vista que não é possível prever o momento e o montando pelo qual seu orçamento será autorizado. A revisão da literatura indicou, ainda, que as aquisições e investimentos públicos no segmento militar se constituem num dos mais estratégicos para ações voltadas à inovação e são capazes de promover benefícios à sociedade que vão além daquelas relacionadas às Forças Armadas, incorporando novas tecnologias e produtos para o dia a dia dos cidadãos. Por outro lado, as aquisições e contratações dos programas e projetos em PD&I na área da defesa, devido sua complexidade, tornam o processo licitatório e a execução orçamentária propriamente dita, em relação de desigualdade na disputa pela priorização dos recursos, tendo em vista que, como mencionado, a capacidade do órgão em gastar o dinheiro exerce influência na decisão sobre a alocação do finito e precioso orçamento.

Para cumprir o objetivo geral pretendido, foram definidos dois objetivos específicos: *i)* analisar a execução orçamentária do DCT, cujo orçamento é recorrentemente realizado sob a influência do contingenciamento; e *ii)* analisar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com processos relacionados à execução dos gastos públicos.

Os resultados confirmaram a hipótese de que o contingenciamento tem o potencial de gerar impactos negativos na execução dos gastos públicos. Além disso, revelaram que as dotações tendem a concentrar-se no final dos exercícios financeiros, caracterizando aquilo que é pejorativamente chamado de “dezembrada”. Esse fenômeno favorece a aquisição de produtos ou a contratação de serviços pouco aderentes ao planejamento governamental. Constatou-se, assim, que realizar o gasto público por meio das ações de despesas discricionárias, requer, por parte dos agentes públicos competentes, uma especial atenção à elaboração do planejamento orçamentário do órgão, haja vista toda a complexidade e imprevisibilidade inerentes.

As repostas obtidas mediante a aplicação de um questionário também confirmaram a hipótese. Por meio daquela pesquisa, foi possível inferir que é prática comum nos órgãos públicos o recebimento de créditos orçamentários sob a condição de “empenho imediato” no final dos exercícios financeiros.

Nos momentos de desbloqueio, geralmente a partir da primeira quinzena de novembro, os decisores pela alocação dos recursos solicitam informações daqueles que têm processos licitatórios em condições de receber créditos para que sejam empenhados com tempestividade. Aqueles que acenam com um sinal positivo, não raro, acabam por receber alguns milhões de reais advindos de outros órgãos dentro da mesma Unidade Orçamentária (UO), do mesmo ministério, ou, até mesmo, de outros ministérios sem capacidade de aplicação, nesse caso, por intermédio dos destaques.

Entretanto, as aquisições e contratações em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) na área da defesa exigem uma análise e interpretação técnico-jurídica com alto grau de refinamento e esforço, e, por isso, o tempo necessário para a finalização dos processos licitatórios impacta o desempenho da execução orçamentária do DCT e o coloca em relação de desigualdade para com aqueles órgãos da estrutura do Exército responsáveis pela aquisição ou contratação de produtos e serviços menos complexos.

Na literatura nacional são escassos os trabalhos que abordam os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, em especial a apressada emissão de notas de empenho no fim do exercício financeiro e seus reflexos negativos

na qualidade das aquisições e contratações decorrentes desse quadro, sendo creditados a Ribeiro (2010) e a Alves (2011) os trabalhos precursores sobre o assunto. Em vista disso, na literatura brasileira pesquisada, não foram encontrados trabalhos pelos quais se tenha evidenciado, de maneira empírica, o fluxo da execução orçamentária de um órgão da administração pública que tenha seu orçamento recorrentemente executado sob a influência do contingenciamento, conforme apresentado neste trabalho. Na literatura internacional, trabalhos recentes e relevantes são creditados a Liebman e Mahoney (2018) e a Robey e McKnight (2018).

Como contribuição, apesar do tempo exíguo para a realização das pesquisas, e, de mesmo modo, para a produção deste trabalho, sugere-se a seguinte agenda futura para o DCT:

1. Estudo de viabilidade para implantação de uma assessoria de contratações públicas na estrutura do DCT, que seria responsável por planejar, orientar e executar as licitações de interesse e benefício do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx). Essa assessoria, deveria ser dotada de uma capacidade de pensar as necessidades de licitação em função dos projetos, programas ou atividades prioritárias, e, especializada em licitações para aquisições e contratações em PD&I. Tal assessoria, por sua experiência a partir da coordenação central dos recursos humanos especializados, teria condições de diminuir o tempo necessário para a finalização dos processos licitatórios nessa área, situação que colocaria o DCT em posição menos desigual, para com os outros ODS do Exército, nos momentos de disputar a priorização do orçamento descontingenciado; e
2. Promover uma discussão e estudo com a finalidade de pleitear, junto à SOF, que as Ações Orçamentárias de Despesas Discricionárias 20XE (Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército), 20XJ (Desenvolvimento Tecnológico do Exército) e 2A82 (Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação no Instituto Militar de Engenharia), colocados à disposição do Sistema de Ciência Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx), sejam transformadas em Ações Orçamentárias de Despesas Obrigatórias. Tal sugestão, apesar de ir de encontro às pretensões do Poder Executivo, o qual, por motivos óbvios, deseja uma maior flexibilidade orçamentária, estaria

totalmente em sintonia com a necessidade e o desejo coletivo de que o país aumente os investimentos em PD&I, e, ainda, poderia dar uma maior previsibilidade orçamentaria aos gestores públicos responsáveis pelas aquisições, em tese, mais complexas e dotadas de risco do Exército Brasileiro.

Por fim, ao aglutinar informações sobre os impactos do contingenciamento na execução dos gastos públicos, o presente trabalho pode servir como mais uma fonte de dados e informações em benefício do planejamento, alocação, e apoio à tomada de decisão dos agentes públicos competentes, contribuindo para a manutenção dos investimentos nos programas, projetos ou atividades de defesa voltados para a ciência, tecnologia, inovação, pesquisa e desenvolvimento no âmbito do Exército Brasileiro, e, nessa esteira, de maneira mais abrangente, pode contribuir para a discussão sobre o atual modelo de busca pelo equilíbrio fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Editora Pública, 2008.

ÁLVARES, João Gabriel. **Os contratos de *offset* como instrumento da política pública de inovação**: estudo sobre a efetividade das compensações tecnológicas no setor de defesa. Brasília, 2016.

ALVES, Diego Prandino. **Carry-over**: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. 2011

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. **O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção**: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. Revista da CGU. Brasília. Volume 7. Nº 11. Jul/Dez 2015.

ANDRADE, Israel de Oliveira; FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. **Desnacionalização da indústria de defesa no Brasil**: Implicações em aspectos de autonomia científico-tecnológica e soluções a partir da experiência internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2017.

ARAÚJO JÚNIOR, Listx Antônio de. **Índice de Desempenho do Planejamento**: uma proposta de avaliação orçamentária e institucional. 2. ed. Belo Horizonte, 2008.

AUSTIN VALLE, B. A.. **Use it ou lose it**: Do year-end budget practices permanently inhibit Federal IT Projects? Washington, DC: Georgetown University, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, Planejamento e Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. Capítulo 1. Em: CARDOSO JR, José Celso. **PPA 2012-2015**: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de responsabilidade Fiscal (LRF) e suas atualizações. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei de responsabilidade Fiscal.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas atualizações. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações, e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 1993.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

_____. Lei nº 12.349, de 21 de junho de 2010. Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

_____. Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação.

_____. Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.

_____. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017.

_____. Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018.

_____. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e suas atualizações. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1967.

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Senado Federal. Propõe a alteração, acréscimo e revogação de artigos, atos e dispositivos da Constituição Federal e dá outras providências.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 295, de 2016. Senado Federal. Estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

_____. Projeto de Lei nº 9.163, de 2017. Poder Executivo. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2019). Edição 2018. Brasília, 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2019. Brasília, 2019.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2020). Edição 2019. Brasília, 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria do Acórdão nº 716/2005. Plenário do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2005.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria do Acórdão nº 27/2009. Plenário do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria do Acórdão nº 543/2016. Plenário do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União. 2016.

_____. Exército Brasileiro. Portaria nº 1.701, de 21 de dezembro de 2016. Cria o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA de Inovação), aprova sua diretriz (EB10-D-01.001) de implantação e dá outras providências.

_____. Exército Brasileiro. Manual de Fundamentos EB20-MF-10.101. O Exército Brasileiro.

_____. Exército Brasileiro. Diretriz Especial de Gestão Orçamentária e Financeira para o ano de 2019.

CARVALHO, Deusvaldo. **LRF: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO, Munique Barros. Restos a Pagar e a Anualidade Orçamentária. Brasília: Instituto Serzedello Côrrea (ISC), 2012.

CAVALCANTE, Pedro. **Orçamento por desempenho**: uma análise quantitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 17, n.1, 2010.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JR, José Celso. **Governança Orçamentária**: Transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. Boletim de Análise Político-Institucional nº 19. Brasília: Ipea, 2018.

CORRÊA, Lenilton Duran Pinto; MARTINHO, Bruno Costa; VIEIRA, André Luís. **Inovação e contratos de tecnologia**: temas de interesse da Defesa Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DE NEGRI, Fernanda; SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **Investimentos em P&D do governo Norte-Americano**: evolução e principais características. In: Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: Ipea, 2014.

FENILI, Renato. Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas. Niterói, RJ: Impetus, 2016.

_____. **Governança em aquisições públicas:** teoria e prática à luz da realidade sociológica. Niterói, RJ: Impetus, 2018.

FICHTNER, Jason J.; GREENE, Robert. **Curbing the surge in year-end federal government spending:** Reforming “Use it or Lose it” rules. Arlington: Mercatus Working Paper, September 2014.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio. **Licitações e governança de contratos:** a visão dos economistas. In: Marcos Regulatórios no Brasil: É tempo de rever regras? Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. Relatório Grau de confiança nas instituições. DataFolha Instituto de Pesquisa: Abril, 2019.

GALHARDO, José Antônio Gouvêa; PARISI, Cláudio; PEREIRA, Anísio Candido; AIDY, Fernandes da Silva. Reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da união sobre a gestão das unidades gestoras. Minas Gerais: Contabilidade Vista e Revista. Vol. 24, 2013.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA:** o que é e o que pode ser. Em: Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise, nº 20. Brasília: Ipea, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Editores. **Governança da política de infraestrutura:** condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e Transparência. Cadernos ASLEGIS. Brasília, 2010.

LIEBMAN, B. Jeffrey; MAHONEY, Neale. Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. Cambridge: National Bureau Of Economic Research, September 2013, Revised January 2018.

MALAVOTA, Leandro M.; MARINHO, Bruno Costa. **Forças Armadas, Tecnologia e Inovação:** Uma reflexão histórica a respeito da produção tecnológica militar. In: Inovação e Contratos de Tecnologia: Temas de interesse da Defesa Nacional. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas:** foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases Etapas e Atos. Curitiba: Zênite, 2012.

MOREIRA, Marina Figueiredo; VARGAS, Eduardo de Raupp. **Quando o Governo é mercado:** Compras governamentais e inovação em Serviços de Software. Revista de Administração e Inovação, 2009.

PEDROZA, Flávio Mascarenhas Roriz. **Planejamento Estratégico como ferramenta de planejamento governamental:** Experiências do Governo Federal, Minas Gerais e Distrito Federal. Brasília: IDP, 2017.

PETREI, A. Humberto. **Presupuesto y control:** pautas de reforma pra América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

PISCITELLI, Roberto Boccacio. Orçamento impositivo versus orçamento autorizativo. Estudo da Consultoria Legislativa/CD. Brasília, 2006.

_____. et al. **Contabilidade Pública:** uma abordagem da administração financeira pública. 12. ed. rev., ampliada e atualizada até março de 2012. São Paulo, Atlas, 2012.

QUINTANA, Alexandre Costa. et al. **Contabilidade Pública:** de acordo com as normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2011.

RAUEN, André Tortato. **Encomendas tecnológicas nos Estados Unidos:** Possibilidades do regulamento federal de aquisições. In: Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Políticas de Inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

RIBEIRO, Leonardo César. **Impactos da anualidade orçamentária na alocação dos recursos públicos.** Brasília: Instituto Serzedello Correa, 2010.

ROBEY, Shawn L.; MACKNIGHT, Mark A.. **Spending Surges:** Considerations toward a proposed model for explaining budgetary slack in expiring budgets. Evansville Macrothink Institute, 2018.

SALERNO, Mário Sérgio; KUBOTA, Luís Cláudio. Estado e Inovação. In: Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008.

SANTANA, Jair Eduardo. Planejamento nas Licitações e Contratações Governamentais. Estratégias para Suprimentos Públicos. Curitiba, Editora Negócios Públicos, 2015.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental:** um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Maurício Corrêa da. Uma abordagem dos reflexos contábeis decorrentes do cancelamento das despesas públicas dos restos a pagar da União (1999-2003). Recife, 2005.

SIMÕES FREITAS, Jonathan; GONÇALVES, Carlos Alberto; CHIH CHENG, Lin; MAIA MUNIZ, Reynaldo. **O fenômeno das spin-offs acadêmicas:** Estruturando um novo campo de pesquisa no Brasil. São Paulo: RAI – Revista de Administração e Inovação, vol. 8. Núm. 4, outubro-diciembre, 2011, pp. 67-87. Universidade de São Paulo.

SOUZA, Antônio Ricardo de. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil:** meio século de experiências na administração pública. Salvador: Revista do Serviço Público, 2004.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico:** análise do caso brasileiro. Texto para discussão nº 1922/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SWEENEY, Dennis J.; WILLIAMS, Thomas A.; ANDERSON, David R. Estatística Aplicada à Administração e Economia. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

VALE, André Bittencourt; SOARES, Carlos Alberto Pereira; FINOCCHIO Jr, José; SILVA, Lincoln de Souza Firmino da. Fundamentos do gerenciamento de projetos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

VIEIRA, André Luiz; ÁLVARES, João Gabriel. **Acordos de Compensação Tecnológica (offset)**: Teoria e prática na experiência brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VIEIRA, André. **Inovação Tecnológica e Contratos de Interesse da Defesa Nacional**: Convergência de Políticas Públicas. In: Inovação e Contratos de Tecnologia: Temas de interesse da Defesa Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VIGNOLI, Francisco Humberto. et al. A Lei de responsabilidade fiscal comentada para municípios. São Paulo: FGV/EAESP, 2002.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ACADÊMICO

Questionário Acadêmico – Execução Orçamentária
Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)
Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública

Colega servidor público, colega servidora pública,
Conto com sua preciosa colaboração para participar de uma pesquisa que busca compreender a percepção dos agentes públicos responsáveis pelo planejamento ou execução do gasto público em qualquer de suas fases (planejamento, licitação, empenho, liquidação ou pagamento) acerca dos impactos do contingenciamento orçamentário.

Para os fins desta pesquisa, o foco principal recai sobre os créditos orçamentários autorizados nos finais dos exercícios financeiros (meses de novembro ou dezembro) com necessidade de aplicação (empenho) imediata.

O presente questionário, de cunho acadêmico, visa levantar dados em apoio à elaboração da minha Dissertação de Mestrado.

INSTRUÇÕES:

O tempo estimado para o preenchimento é de 2 minutos e as respostas serão salvas automaticamente.

O preenchimento do questionário é voluntário e serão mantidos sua privacidade e anonimato. Os dados e as informações coletados serão utilizados apenas para fins de pesquisa.

Em virtude dos prazos para a conclusão da pesquisa, pedimos a gentileza de responder até o dia 06/03/2020.

Caso tenha alguma dúvida, não hesite em me consultar por meio do contato abaixo:
E-mail:

Desde já, agradeço sua participação.

Adm. Josinaldo S. Barros
Mestrando em Administração Pública

1. Assinale os tipos de organização em que trabalhou ao longo de sua vida profissional (incluindo sua função atual) e a duração em anos do vínculo.

| | nunca trabalhou | menos de 3 anos | entre 3 e 5 anos | entre 5 e 7 anos | entre 7 e 10 anos | acima de 10 anos |
|--|--------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| Poder Público Federal | | | | | | |
| Poder Público Estadual ou Distrital | | | | | | |
| Poder Público Municipal | | | | | | |
| Empresa Pública | | | | | | |
| Empresa Privada | | | | | | |
| Entidade sem fins lucrativos | | | | | | |
| Organismo Internacional | | | | | | |
| Universidades e Institutos de Pesquisa | | | | | | |
| Outros | | | | | | |

2. Ao longo de sua vida profissional, incluindo seu cargo atual, desempenhou atividades relacionadas ao planejamento ou execução do gasto público em qualquer uma de suas fases (planejamento, licitação, empenho, liquidação ou pagamento)?

sim

não

3. Seu órgão, departamento ou divisão já recebeu créditos orçamentários no final do exercício financeiro (meses de novembro ou dezembro) sob a orientação de aplicação (empenho) imediata?

sim

não

4. Na sua opinião, deixar de aplicar (empenhar) um crédito orçamentário recebido nos meses de novembro ou dezembro, efetuando sua devolução, acarreta em reprovação ou crítica do órgão provisionador, gestor do crédito?

concordo totalmente

concordo parcialmente

indiferente

discordo parcialmente

discordo totalmente

5. Com base em sua experiência, deixar de aplicar (empenhar) um crédito orçamentário recebido nos meses de novembro ou dezembro, efetuando sua devolução, acarreta em diminuição do orçamento para o próximo ano como forma de punição ou entendimento de que não seria mais necessário?

concordo totalmente

concordo parcialmente

indiferente

discordo parcialmente

discordo totalmente

6. Seu órgão, departamento ou divisão já recebeu créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro e realizou a execução do gasto público (empenho) baseado no critério dos "processos licitatórios disponíveis para empenho imediato"?

sim

não

7. Na sua opinião, quando o gasto público (empenho) é realizado mediante o recebimento de créditos orçamentários nos meses de novembro ou dezembro, sob a orientação de aplicação (empenho) imediata, gera aquisições ou contratações de "baixo alinhamento estratégico"?

concordo totalmente

concordo parcialmente

indiferente

discordo parcialmente

discordo totalmente

Agradeço sua colaboração!